

Die Rolle
der Fiskalpolitik im Rahmen
der englischen
Vollbeschäftigungspolitik
von 1945 bis 1951

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde
eines Doktors der Staatswissenschaften
der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel

vorgelegt von

ALEXANDER WALTER KRAUER

von Littau (Luzern) und Basel

1957

Buchdruckerei VSK Basel

Die Rolle
der Fiskalpolitik im Rahmen
der englischen
Vollbeschäftigungspolitik
von 1945 bis 1951

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde
eines Doktors der Staatswissenschaften
der Philosophisch-Historischen Fakultät
der Universität Basel
vorgelegt von

ALEXANDER WALTER KRAUER

von Littau (Luzern) und Basel



1957

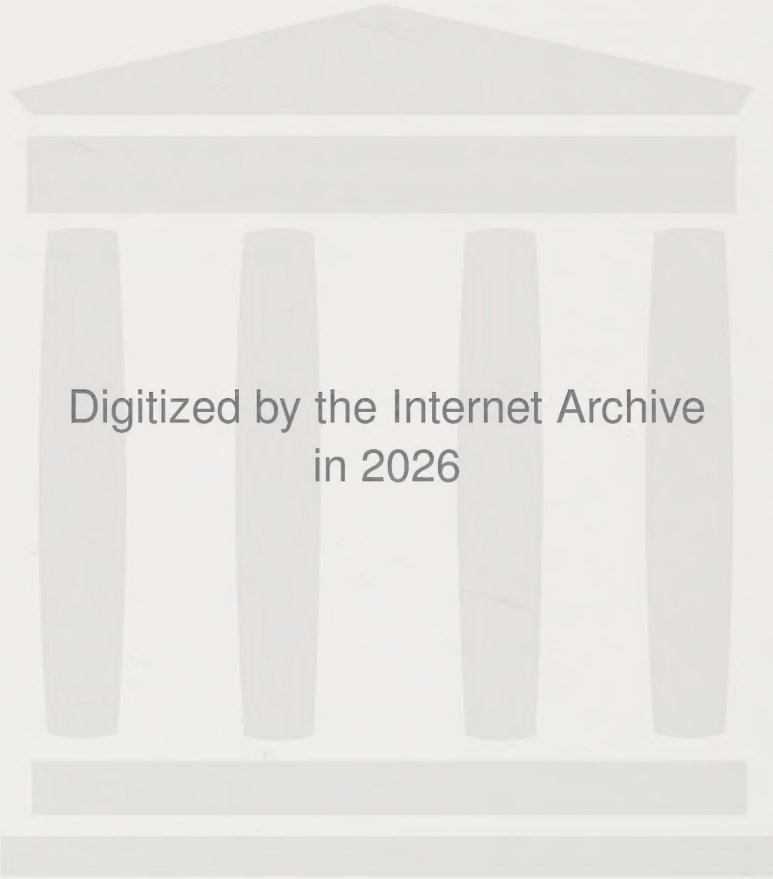
Buchdruckerei VSK Basel

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf Antrag der
Herren Prof. Dr. VALENTIN F. WAGNER und Prof. Dr. EDGAR SALIN.

Basel, den 14. Dezember 1955.

Prof. Dr. H. FUCHS
Dekan

Meinen Eltern in Dankbarkeit



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548806_0031

Inhalt

Vorwort	7
-------------------	---

Erster Teil

Zielsetzung und Grundlagen der englischen Vollbeschäftigungspolitik am Ende des zweiten Weltkrieges	9
1. Kapitel: Das Postulat der Vollbeschäftigung	9
2. Kapitel: Die ideologischen Grundlagen der englischen Vollbeschäftigungspolitik . .	11
3. Kapitel: Die öffentlichen Finanzen im Rahmen der englischen Vollbeschäftigungspolitik	14
4. Kapitel: Die englische Wirtschaft in der Zeit von 1945 bis 1951	22

Zweiter Teil

Der englische Finanzhaushalt in der Zeit von 1945 bis 1951 und seine Auswirkungen auf den Beschäftigungsgrad	32
1. Kapitel: Englands Budgets und Rechnungsabschlüsse von 1945 bis 1951	32
2. Kapitel: Die Einwirkung der englischen Fiskalpolitik auf die private Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern	47
3. Kapitel: Die öffentliche Nachfrage nach Verbrauchs- und Kapitalgütern als fiskalpolitisches Mittel zur Beeinflussung des Beschäftigungsgrades	72

Dritter Teil

Erfolg und Grenzen der Fiskalpolitik im Rahmen der englischen Vollbeschäftigungspolitik	82
Literaturverzeichnis	93

Vorwort

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit zwei grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Problemkreisen, die in Diskussionen von Wissenschaftlern und Politikern in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg immer wieder im Vordergrund standen: Vollbeschäftigungspolitik einerseits und konjunkturgerechte Fiskalpolitik andererseits. England eignete sich besonders gut als Untersuchungsobjekt, da es wahrscheinlich jenen westeuropäischen Staat darstellt, in dem sowohl die theoretische Auseinandersetzung mit den beiden Fragenkomplexen als auch die praktische Anwendung der aus den Diskussionen hervorgegangenen Ergebnisse am deutlichsten erkennbar waren. Die Zeitspanne von 1945 bis 1951 als Untersuchungsperiode drängte sich auf, da die eine Begrenzung durch das Ende des zweiten Weltkrieges gegeben war, während im Jahr 1951 sich die wirtschaftlichen Auswirkungen des Koreakrieges voll bemerkbar machten und damit die eigentliche Nachkriegsphase abschlossen. Zudem lagen in diesen Jahren die Geschicke des englischen Staates in den Händen der Labourregierung unter Clement Attlee.

Auf Grund der Erfahrungen in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg und in den Jahren nach 1930, untermauert durch neu gewonnene Erkenntnisse der theoretischen Volkswirtschaftslehre in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, hatte sich seit ungefähr zwei Jahrzehnten in manchen kapitalistischen Staaten eine weitverbreitete Furcht vor den Erscheinungen der Krise und Unterbeschäftigung eingenistet. Diese Gefahren in Friedenszeiten zu bannen, erstrebte man in den theoretischen und politischen Auseinandersetzungen über das Vollbeschäftigungsproblem. Wenn sich auch herausstellte, daß bei einer realistischen Beurteilung der Situation nach Kriegsende sowie infolge verschiedener unvorausehbarer Ereignisse politischer und wirtschaftlicher Art die Befürchtungen vor Arbeitslosigkeit sich in Wirklichkeit als unbegründet erwiesen, so wurde dadurch eine Diskussion um die Beschäftigungspolitik nicht überflüssig. Die dauernd inflationäre Entwicklung rückte im Gegenteil das Problem der Stabilisierung des Beschäftigungsgrades noch stärker in den Vordergrund des allgemeinen Interesses. Einzig hatten sich die Voraussetzungen verschoben, und es galt nunmehr, sich mit der Überbeschäftigung und der Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts bei inflationären Bedingungen zu befassen anstatt mit der Arbeitslosigkeit und den Maßnahmen zu deren Beseitigung.

Der Problemkreis der konjunkturgerechten Fiskalpolitik stand mit jenem der Beschäftigungspolitik in enger Verbindung, da es zu untersuchen galt, auf welche Art die öffentlichen Finanzen als wirtschaftspolitisches Mittel zur Verwirklichung des allgemeinen wirtschaftlichen Gleichgewichts eingesetzt werden kön-

nen. Der Gedanke der konjunkturgemäßen Finanzpolitik hatte in England wie in keinem andern westlich-kapitalistischen Staat Eingang gefunden. Schon lange vor der von uns untersuchten Zeitspanne hatte die englische Regierung die orthodoxe Fiskalpolitik, welche auf den Konjunkturzyklus verschärfend einwirkt, verlassen und war dazu übergegangen, wenigstens eine konjunkturneutrale Politik anzuwenden. Wir werden jedoch feststellen, daß England nach dem zweiten Weltkrieg nicht bei einer passiven Finanzgestaltung stehen blieb, sondern danach trachtete, die staatlichen Finanzen für aktive Eingriffe in den Wirtschaftsablauf im Hinblick auf die Stabilität des Beschäftigungsgrades zu verwenden.

Zu zeigen, in welcher Weise sich Aufgaben der Vollbeschäftigungs- und der konjunkturgerechten Fiskalpolitik in England zwischen 1945 und 1951 stellten und gelöst wurden, sowie zu untersuchen, auf welche Art sich die beiden Fragen beeinflußten und aufeinander einwirkten, sei das Ziel der vorliegenden Arbeit.

Es ist mir eine angenehme Pflicht, meinem Lehrer, Herrn Prof. Dr. Valentin F. Wagner für das mir während meiner Studienzeit bewiesene Interesse sowie für die Unterstützung, die er meiner Arbeit angedeihen ließ, meinen besten Dank auszusprechen.

Basel, im August 1955.

Erster Teil

Zielsetzung und Grundlagen der englischen Vollbeschäftigungspolitik am Ende des zweiten Weltkrieges

Bei der Untersuchung wirtschaftspolitischer Maßnahmen muß von zwei grundsätzlichen Überlegungen ausgegangen werden, die für das Urteil über Angemessenheit und Erfolg der angewendeten Methoden im Rahmen des wirtschaftspolitischen Programms und im Hinblick auf das erstrebte Ziel entscheidend sind. In erster Linie wird man berücksichtigen müssen, welches das von der wirtschaftspolitischen Instanz gesetzte Ziel ist, das dank einer bestimmten Politik erreicht werden soll. Zweitens muß man die objektiven Gegebenheiten wirtschaftlicher, politischer und sozialer Art in Erwägung ziehen, die die tatsächliche Struktur der Volkswirtschaft und damit den Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik bilden und die dann erst durch diese Politik in bestimmter Art und Weise verändert werden sollen. Erst nach der Gegenüberstellung der tatsächlich bestehenden Situation mit der erstrebten erhalten wir eine Grundlage zur Diskussion über Ergebnis und Erfolg wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

In unserm Zusammenhang bedeutet das, daß wir zur Beurteilung der Rolle, die die Fiskalpolitik im Rahmen der englischen Vollbeschäftigungspolitik von 1945 bis 1951 gespielt hat, einerseits die Zielsetzung der englischen Vollbeschäftigungspolitik, andererseits den Zustand der englischen Volkswirtschaft am Ende des zweiten Weltkrieges sowie während der von uns untersuchten Periode zu berücksichtigen haben. Es mag zwar im ersten Augenblick als überflüssig erscheinen, das Ziel einer Vollbeschäftigungspolitik – die Erreichung von Vollbeschäftigung – näher zu umschreiben, da dieses als eindeutig bestimmt erscheinen mag, doch wird es sich erweisen, daß dies nicht unbedingt der Fall zu sein braucht und daß zudem der äußere Rahmen, in dem sich eine Vollbeschäftigungspolitik abspielt, jeweils sehr verschieden sein kann. Dann aber wird es vor allem wichtig sein, die besondere Situation der englischen Wirtschaft am Kriegsende zu prüfen, da die Auswirkungen dieser Lage alle internen und externen wirtschaftspolitischen Maßnahmen während der Nachkriegszeit entscheidend beeinflussen und gerade auch für die Beschäftigungspolitik von großer Bedeutung waren.

Erstes Kapitel

Das Postulat der Vollbeschäftigung

Gegen Ende des zweiten Weltkrieges und in den ersten Jahren der Nachkriegszeit setzte in England, wie übrigens auch in anderen Staaten Westeuropas und Amerikas, eine Diskussion sowohl auf wissenschaftlicher als auch politischer

Basis ein, die sich mit den Fragen eines funktionsfähigen Wirtschaftssystems und den grundlegenden Prinzipien der Wirtschaftspolitik in der Übergangszeit von Krieg zu Frieden und der nachfolgenden Periode der Normalisierung befaßten¹. Das entscheidende Problem bezog sich auf die Frage nach dem Rahmen, in welchem die kapitalistische Wirtschaftsordnung wieder eingeführt werden könne, nachdem sie während des Krieges infolge staatlicher Eingriffe zum großen Teil außer Kraft gesetzt war. Vor allem galt es, festzustellen, wie weit das verkehrswirtschaftliche System mit den Bedingungen der Vollbeschäftigung in Übereinstimmung zu bringen sei.

In der Zielsetzung waren sich Wissenschaftler und Politiker, die sich an der Diskussion beteiligten, weitgehend einig, und der Wunsch nach einer stabilen und vollbeschäftigten Wirtschaft stand allgemein im Vordergrund. Zwar gingen von diesem gemeinsamen Standpunkt aus die Meinungen über die Ursachen von Veränderungen im Beschäftigungsgrad und die angemessenen Methoden zu deren Bekämpfung auseinander. Die Einigkeit in der Zielsetzung jedoch äußerte sich darin, daß das Postulat der Vollbeschäftigung in einer Form aufgestellt wurde, die dem Staat die Verantwortung zu deren Herbeiführung und Gewährleistung übertrug².

In England wurde schon Ende 1942 auf Initiative des «Economist» die Diskussion um das Beschäftigungsproblem nach dem Krieg eröffnet. Sehr kategorisch heißt es dort: «Es war schon immer bekannt, und es ist in den letzten drei Jahren erneut bewiesen worden, daß Vollbeschäftigung um den Preis des Krieges erhältlich ist. Kann man sie aber auch billiger haben, oder genauer: ist Vollbeschäftigung möglich um einen Preis, den auch eine friedliche Demokratie bezahlen kann? Es gibt heute keine entscheidendere und schwieriger zu beantwortende Frage. Trotzdem hängt das Schicksal der nächsten Jahrzehnte von der Antwort ab, denn eines ist sicher: die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung aller Länder schätzt die Vollbeschäftigung und die persönliche Sicherheit, die damit verbunden ist, höher als alle andern politischen Ziele. Wenn sich

¹ Als Beiträge zu dieser Diskussion vgl. MEADE: «Planning and the Price Mechanism», 1948; ROBBINS: «The Economic Problem in Peace and War», 1950; HAYECK: «Road to Serfdom», 1944; HARROD: «Are these Hardships Necessary?», 1947.

² Diese Forderung an den Staat, die Garantierung der Vollbeschäftigung zu übernehmen, kennzeichnet eine grundlegende Änderung in der Beurteilung der Aufgaben und Funktionen, die ein demokratischer Staat zu erfüllen hat. Besonders deutlich wird der Unterschied, wenn wir die Stellung des Staates in bezug auf die wirtschaftspolitische Zielsetzung während der Zeit des klassischen Liberalismus zum Vergleich heranziehen. Wohl ist auch mit liberaler Grundhaltung eine Konjunkturpolitik vereinbar, falls sie darauf gerichtet ist, die Kräfte der freien Marktwirtschaft in ihrem automatischen Ausgleichsprozeß von Angebot und Nachfrage zu unterstützen. Im übrigen waren diejenigen staatlichen Eingriffe die zweckmäßigsten, die die Ergebnisse der freien Marktentscheidungen möglichst wenig beeinflussen. Diese strengste Fassung der liberalen Einstellung gegenüber der Wirtschaftspolitik wurde zwar schon durchbrochen durch die Tätigkeit des Staates im Hinblick auf soziale Ziele. Die Aufgabe jedoch, die dem Staat aus dem Postulat nach einer Vollbeschäftigungspolitik erwächst, ist von grundsätzlich anderer Art und bedeutet mehr als nur eine soziale Korrektur der Ergebnisse der freien Marktwirtschaft. Eine derartige Haltung ruht vielmehr auf der Erkenntnis der ökonomischen Unzulänglichkeiten der Wettbewerbsordnung, und die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe zu deren Korrektur kennzeichnet einen historischen Abschnitt in der Entwicklung der Wirtschaftspolitik demokratischer Staaten.

das System der liberalen Demokratie nicht mit der Vollbeschäftigung verträgt, dann ist die Demokratie erledigt, und unsere Pläne für die Zukunft müßten mit der Herrschaft von Faschismus oder Kommunismus rechnen, wer auch immer den Krieg gewinnen mag.³»

Gegen Kriegsende wurden ferner von drei verschiedenen Seiten Programme für eine Vollbeschäftigungspolitik veröffentlicht, die alle von der grundsätzlich gleichen Ansicht ausgehen, daß die staatliche Wirtschaftspolitik die Verantwortung für die Gewährung der Vollbeschäftigung zu übernehmen und, wenn nötig, andern wirtschaftspolitischen Zielen überzuordnen habe⁴.

In einer offiziellen Veröffentlichung in Form eines Weißbuches nahm die während des Krieges amtierende Koalitionsregierung zu den verschiedenen privaten Vorschlägen und Anregungen Stellung und legte ihrerseits die Maßnahmen dar, die sie zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit zu ergreifen beabsichtigte⁵. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, daß der Staat in diesem Dokument ausdrücklich die Verantwortung zur Garantierung der Vollbeschäftigung anerkennt: «Die Regierung anerkennt als eines ihrer hauptsächlichsten Ziele und Verantwortlichkeiten die Aufrechterhaltung eines hohen und stabilen Beschäftigungsgrades nach dem Kriege. Diese Schrift zeigt die Richtlinien der Politik, welche zu diesem Zweck zu folgen beabsichtigt wird.⁶»

Zweites Kapitel

Die ideologischen Grundlagen der englischen Vollbeschäftigungspolitik

Die grundsätzliche Problematik der Vollbeschäftigungspolitik läßt sich auf die Frage der Vereinbarkeit von Vollbeschäftigung und wirtschaftlichem Gleichgewicht einerseits mit dem System der politischen Demokratie und der liberalen Wirtschaftsordnung andererseits reduzieren.

Es hat sich vor dem zweiten Weltkrieg gezeigt, daß in totalitären Staaten,

³ «The Economist», London, 3. Oktober 1942. – Wenn auch die Konsequenzen des Problems der Vollbeschäftigung in diesem Artikel etwas zu extrem dargestellt werden, so ist doch der Unterschied dieser Aussagen im Vergleich zu den Formulierungen anderer Vollbeschäftigungspläne unbedeutend, da der Vollbeschäftigungspolitik durchwegs das Primat vor andern wirtschaftspolitischen Zielen eingeräumt wird.

⁴ «The problem of employment», Herausgeber: Lever Brothers & Unilever Limited, London 1943. – «Employment policy and organization of industry after the war.» A Statement, London 1943. (Dieses Programm ist das Ergebnis privater Konferenzen, die vom Nuffield College, Oxford, veranstaltet wurden. Es wird daher oft nur Nuffield-Plan genannt.) BEVERIDGE: «Full employment in a free society», London 1944.

⁵ «Employment policy», Cmd. 6527, London 1944.

⁶ Op. cit., S. 3; vgl. auch § 80, wo hervorgeht, daß sich die britische Regierung der Neuartigkeit dieser Verpflichtung voll bewußt ist. «Alle Maßnahmen, die hier vorgeschlagen werden, waren bisher noch nie als Teil einer offiziellen Wirtschaftspolitik irgendeiner Regierung systematisch angewendet worden. In dieser Hinsicht werden wir Pioniere sein.»

wie Rußland und dem nationalsozialistischen Deutschland, Massenarbeitslosigkeit unter gewissen Bedingungen vermieden werden konnte. Ferner hat sich erwiesen, daß auch unter andern politischen Systemen während des Krieges ein hoher Beschäftigungsgrad erreicht wurde, doch war dies begleitet von einer Vielzahl von direkten staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft, die sich unter normalen Umständen mit einer demokratischen Verfassung und einer durch den Preismechanismus funktionierenden Wirtschaft nicht vereinigen lassen.

War es nun, um dem Postulat der Vollbeschäftigung gerecht zu werden und ohne die damit verbundenen Nachteile für das interne und externe wirtschaftliche Gleichgewicht in Kauf nehmen zu müssen, nötig, auch in Friedenszeiten in weitem Umfang eine staatliche Planung beizubehalten? Oder war es möglich, das System des freien Wettbewerbs und des Preismechanismus wieder herzustellen, oder gab es unter Umständen eine andere Lösung?

Die ideologische Grundeinstellung aller britischen Nachkriegspläne war, den Zustand der Vollbeschäftigung nicht um jeden Preis zu erlangen, sondern unter möglichst weitgehender Wahrung der demokratischen Staatsverfassung und marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Am deutlichsten läßt sich diese Ideologie durch den Titel von Beveridges Buch «Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft» wiedergeben. Die gesuchte Vollbeschäftigungspolitik sollte sich bemühen, ihr Ziel mit einem Minimum an Freiheitseinbuße zu erreichen.

Eine Rückkehr zum unqualifizierten Laissez-faire war allerdings ausgeschlossen. Einerseits waren die Voraussetzungen zum Funktionieren des freien Konkurrenzsystems nicht mehr gegeben, und selbst wenn das der Fall gewesen wäre, hat der theoretische Nachweis der Mängel der kapitalistischen Marktwirtschaft im Anschluß an Keynes die Notwendigkeit einer bewußten Planung durch den Staat zur Herbeiführung der Vollbeschäftigung begründet⁷. Andererseits standen Voraussetzung und Auswirkungen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung im Widerspruch zu den Grundsätzen der Labourpartei, welche 1945 die während des Krieges amtierende Koalitionsregierung abgelöst hatte. Die Labourregierung tendierte zwar auf ein größeres Maß an wirtschaftlicher Kontrolle und Planung hin als ihre Vorgängerin und war eher bereit, die wirtschaftliche Freiheit zugunsten der Stabilität und Sicherheit zu opfern, doch ruhte ihr beschränktes Programm von Verstaatlichungen, wie der Bank of England, des Kohlenbergbaus, der elektrischen Energieproduktion, des Transportwesens und der Stahlindustrie, eher auf Überlegungen allgemeiner Sozialpolitik und bildete nicht in erster Linie einen Beitrag zu einem Vollbeschäftigungsprogramm. Die grundsätzliche Entscheidung zwischen Freiheit und Lenkung des gesamten

⁷ Infolge der monopolistischen Struktur auf dem Arbeitsmarkt wird die Angleichung der Lohnhöhe an den Gleichgewichtszustand der freien Konkurrenz erschwert, und besonders wird bei Arbeitslosigkeit von den Gewerkschaften ein Sinken der Geldlöhne nicht zugestanden. Doch selbst eine Senkung der Löhne, so argumentieren keynesianische Autoren, würde nicht zu einer Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften führen. Vielmehr wäre die Folge eine Verminderung der effektiven Nachfrage und damit, unter Einwirkung des Multiplikatoreffektes eine weitere Schrumpfung des Volkseinkommens. Vgl. KEYNES: «General Theory of employment, interest and money», 1936, S. 257 ff., besonders auch Anhang zu Kapitel 19 über «Prof. Pigou's Theory of Unemployment», wo Keynes sich mit dem neoliberalen Gegenargument, dem sogenannten Pigoueffekt, auseinandersetzt.

Wirtschaftssysteme konnte erst fallen, wenn Großbritannien seine wirtschaftliche Bewegungsfreiheit wieder gewonnen hatte, denn 1945 mußte die Wirtschaftspolitik vor allem darauf gerichtet sein, die dringendsten Probleme der Nachkriegszeit, die das interne und externe Gleichgewicht bedrohten, wie Zahlungsbilanzschwierigkeiten, Wiederaufbau, Steigerung der Produktivität, zu lösen. Der Unterschied zwischen der mehrheitlich konservativ beeinflussten Koalitionsregierung und der Labourregierung in bezug auf die Verstaatlichung als Mittel der Vollbeschäftigungspolitik war daher eher gradueller als grundsätzlicher Natur⁸.

Vorderhand entschied sich die Labourregierung für eine Art Zwischenlösung, nämlich für einen geplanten und kontrollierten Gebrauch des Preismechanismus. Man hoffte auf diese Weise die Vorteile des kapitalistischen Systems, vor allem seine Leistungsfähigkeit und die individuelle Freiheit, die es den Wirtschaftssubjekten gewährt, mit dem Postulat der wirtschaftlichen Stabilität zu verbinden, ohne zugleich die Nachteile und Schwierigkeiten einer zentral geleiteten Wirtschaft in Kauf nehmen zu müssen. Premierminister Clement Attlee formulierte das Wesen dieser Politik folgendermaßen: «Auf der einen Seite stehen die kommunistischen Länder; auf der andern Seite stehen die Vereinigten Staaten von Amerika, die für die persönliche Freiheit in der politischen Sphäre und für die Aufrechterhaltung der Menschenrechte eintreten. Ihre Wirtschaft basiert auf den Grundsätzen des Kapitalismus und birgt alle Probleme, die dieser mit sich bringt. Großbritannien, wie alle andern Staaten Westeuropas, ist sowohl geographisch als auch unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen und politischen Theorie zwischen diesen beiden großen Staatenblöcken gelagert. Das bedeutet jedoch nicht, daß unsere Ideen irgendwie auf ‚verwässertem Kapitalismus‘ oder ‚verwässertem Kommunismus‘ beruhen, und ebensowenig, daß sie einen Zwischenhalt auf der Bewegung von einem Glaubensbekenntnis zum andern bilden. Unsere Ideen stellen eine Philosophie mit eigener Geltungsberechtigung dar. Unsere Aufgabe ist es, ein System neuer und herausfordernder Art auszuarbeiten, das die individuelle Freiheit mit der geplanten Wirtschaft verbindet, die Demokratie mit der sozialen Gerechtigkeit.⁹»

Mit einer derartig konzipierten Wirtschaftspolitik läßt sich der Beschäftigungsplan der Koalitionsregierung durchaus vereinbaren, und somit ist das Weißbuch über Beschäftigungspolitik durch die Machtübernahme der Labourpartei keineswegs bedeutungslos geworden. Die darin enthaltenen Vorschläge waren von ihren Verfassern ja auch nur als allgemeine Richtlinien gedacht und

⁸ Vgl. «Economic Survey 1947», Cmd. 7046, Abschnitt I. Im besondern § 8: «Es besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen totalitärer und demokratischer Planung. Die erstere ordnet alle individuellen Wünsche und Präferenzen den Forderungen des Staates unter. Zu diesem Zweck verwendet sie verschiedene Zwangsmethoden gegenüber den Individuen, so daß jene der Freiheit der wirtschaftlichen Entscheidungen beraubt werden. Solche Maßnahmen mögen vielleicht in einem demokratischen Land wegen der besondern Notlage während eines Krieges nötig sein. Aber in normalen Zeiten werden die Bewohner eines demokratischen Staates die Freiheit der individuellen Bestimmung nicht an ihre Regierung abgeben. Eine demokratische Regierung muß demnach ihre Wirtschaftspolitik in einer Weise führen, die dem individuellen Bürger das Maximum an individueller Freiheit gewährt.»

⁹ C. Attlee, Radioansprache vom 3. Januar 1947, zitiert nach MEADE: «Planning and the price mechanism», S. 11.

konnten als Grundlage einer Vollbeschäftigungspolitik von der neuen Regierung übernommen werden, trotzdem in diesem Programm das angestrebte Ziel nur im Rahmen der größtmöglichen, mit dem Postulat der Vollbeschäftigung zu vereinbarenden, wirtschaftlichen und politischen Freiheit erreicht werden sollte¹⁰.

Drittes Kapitel

Die öffentlichen Finanzen im Rahmen der englischen Vollbeschäftigungspolitik

In diesem Kapitel soll geschildert werden, unter welchen Voraussetzungen die öffentlichen Finanzen dazu geeignet sind, die Struktur einer Volkswirtschaft zu beeinflussen, und welche Rolle der Fiskalpolitik im Rahmen einer Beschäftigungspolitik zufällt. Wenn wir die Bedeutung der Staatsfinanzen als konjunkturpolitisches Instrument erkannt haben, gilt es zu untersuchen, ob und in welcher Art die englische Regierung bereit war, die Fiskalpolitik zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation nach 1945 einzusetzen.

Die interventionistische Fiskalpolitik¹¹ rückte in letzter Zeit immer stärker ins Zentrum der Maßnahmen, von denen man sich im Rahmen eines Vollbeschäftigungsprogrammes Erfolg versprach, und andere Methoden, wie die direkten Eingriffe des Staates und die reine Währungspolitik verloren weitgehend ihre Bedeutung als beschäftigungspolitische Maßnahmen, die sie teilweise vor dem zweiten Weltkrieg und während des Krieges gehabt hatten. Auf der einen Seite war es nicht mehr möglich, die direkten staatlichen Eingriffe, wie Rationierung, Rohstoffzuteilung und Arbeiteraushebung, in Friedenszeiten im gleichen Ausmaß beizubehalten wie während des Krieges. Auf der andern Seite gelangte man zur Erkenntnis, daß die reine Währungspolitik als Mittel zur Erreichung und Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung allein nicht mehr genügte. Diese Feststellung konnte sowohl theoretisch begründet als auch durch das Versagen von tatsächlich durchgeführten Maßnahmen praktisch untermauert werden¹².

¹⁰ Vgl. Cmd. 6527, S. 3: «Im Gegensatz zu andern Veröffentlichungen über Nachkriegsprobleme, die die Regierung herausgegeben hat, ist diese nicht in erster Linie als Umriss projektierter Gesetzgebung gedacht. Denn Beschäftigung kann nicht allein durch einen Parlamentsakt oder eine Regierungsdeklaration geschaffen werden.» – Daß die vorgeschlagenen Maßnahmen die individuelle Sphäre der Wirtschaft weitgehend unberührt lassen, vgl. Kapitel VI, §§ 80–87.

¹¹ Unter interventionistischer Fiskalpolitik verstehe ich jede Handhabung der öffentlichen Finanzen zur Erreichung eines Zieles der allgemeinen Wirtschafts- oder Sozialpolitik eines Staates. Den Begriff habe ich übernommen aus dem «Handbuch der Finanzwissenschaft», herausgegeben von W. GERLOFF und F. NEUMARK, Tübingen 1952. Die Bezeichnung hat die gleiche Bedeutung wie der Ausdruck «Functional Finance» im angelsächsischen Sprachgebiet. Vgl. A. LERNER: «Economics of Control».

¹² Vgl. besonders MISES, HANSEN, ARNDT u.a. in: «A Symposium of Fiscal and Monetary Policy, Review of Economics and Statistics», Mai 1946. GRAY: «Economics, Yesterday and

Das heißt nun nicht, daß man glaubte, diese beiden Maßnahmen vernachlässigen zu können, wenn im Zusammenhang mit einer Beschäftigungspolitik nicht bedeutende Störungen im Funktionieren des allgemeinen Wirtschaftsablaufes erfolgen sollen. Es bedeutet jedoch, daß sich Wissenschaftler und Politiker immer mehr darüber einig werden, daß den öffentlichen Finanzen im Rahmen einer Vollbeschäftigungspolitik mehr Gewicht beigemessen werden sollte, als dies in der Vergangenheit der Fall war¹³.

Wenn der Fiskalpolitik innerhalb der Wirtschaftspolitik heute eine derartige Bedeutung zuteil wird, so gilt es doch festzuhalten, daß es keineswegs selbstverständlich ist, die öffentlichen Finanzen als konjunkturpolitisches Werkzeug zu benutzen. Vielmehr ist die Voraussetzung dazu eine bestimmte Einstellung im ökonomischen Denken und im Zusammenhang damit in der politischen Ideologie. Denn sowohl die Theorie über die öffentlichen Finanzen als auch die Finanzpolitik sind eng verbunden mit der Politik und Volkswirtschaft eines Landes, und jede Finanzpolitik hat ihr natürliches Korrelat in einer politischen Ideologie und einer Wirtschaftstheorie, deren Grundsätze in ihr zum Ausdruck kommen¹⁴.

Somit ist es nicht möglich, allgemein gültige Aussagen über die günstigste Gestaltung der öffentlichen Finanzen in einer Volkswirtschaft zu machen, denn die Grundsätze der Fiskaltheorie und -politik wandeln sich jeweils in Verbindung mit der Wirtschaftstheorie und der politischen Ideologie eines Staates. Aus diesem Sachverhalt erklären sich die unterschiedlichen Haltungen in bezug auf die öffentliche Haushaltspolitik in verschiedenen wirtschaftlichen und politischen

To-morrow, Economic Journal 1949». MUSGRAVE: «Fiscal Policy in Prosperity and Depression, American Economic Review 1948». PAISH: «The Budget and Economic Policy, London and Cambridge Economic Service 1949». Midland Bank Review Mai 1949: «The Growing Importance of Government Finance». U. HICKS: «The Budget as an Instrument of Policy, Three Banks Review», Juni 1953.

Die Auffassung, die Währungspolitik auf Kosten der Fiskalpolitik vermehrt einzusetzen, vertreten in neuester Zeit vor allem die Neoliberalen. Vgl. FRIEDMANN: «Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability, American Economic Review», 1948.

¹³ Tatsächlich ist es ja so, daß die drei Methoden – Fiskalpolitik, direkte Kontrollen und Währungspolitik – in ihren Auswirkungen weitgehend ineinandergreifen, und in Wirklichkeit werden sie oft ergänzend angewendet. Besonders eng ist die Verbindung zwischen Fiskalpolitik und Währungspolitik, da beide auf eine Regulierung der Geldmenge hinwirken. Trotz diesem Zusammenhang ist die Art der Einwirkung der beiden Methoden eine ganz verschiedene, denn «für die Währungspolitik ist die Beeinflussung des Kapitalmarktes der Zweck der Politik, während sie für die Fiskalpolitik das Resultat bildet». U. HICKS: «Public Finance», S. 127.

¹⁴ Vgl. SCHUMACHER: «Staatsfinanzen – ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung», in «Vollbeschäftigung», herausgegeben vom Statistischen Institut der Universität Oxford, S. 145. HICKS: «Public Finance», S. 115/116: «Die Verbindung zwischen der allgemeinen Politik eines Staates und den öffentlichen Finanzen muß notwendigerweise bestehen, da die öffentlichen Finanzen direkt oder indirekt mit den Handlungen der öffentlichen Körperschaften verbunden sind. Die richtige Führung der Finanzen eines Staates ist ein Aspekt der Politik, und selbstverständlich kann nicht ein Aspekt isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist die gesamte politische Organisation für das Verständnis der öffentlichen Finanzen von Bedeutung...

Die Tatsache, daß die öffentlichen Autoritäten bei der Befriedigung der Bedürfnisse ihrer Bürger mitwirken, verbindet die öffentlichen Finanzen mit dem Wirtschaftssystem. Wenn daher die Analyse der staatlichen Finanzen irgendeinen praktischen Sinn bekommen soll, muß sie im Hinblick auf ein bestimmtes ökonomisches System erfolgen, denn sowohl die Mittel, die zur Anwendung gelangen können, ihre Wirkungen als auch zum Teil selbst die Zwecke, die verfolgt werden, sind abhängig vom Typ der Volkswirtschaft.»

Systemen. So muß der Finanzhaushalt des Staates in einer zentral gelenkten Volkswirtschaft notgedrungen eine andere Bedeutung einnehmen als in einem marktwirtschaftlich organisierten System.

Auf dieser Grundlage müssen wir das Wesen der interventionistischen Fiskalpolitik verstehen; sie ist erst in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der modernen Wirtschaftstheorie und der daraus abgeleiteten Wirtschaftspolitik entstanden.

Wenn heute der öffentlichen Haushaltswirtschaft wirtschaftspolitische und im besondern konjunkturpolitische Aufgaben übertragen werden, so bedurfte es dazu zweier Voraussetzungen:

1. Das Wissen, daß eine Handhabung der öffentlichen Finanzen zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufes möglich und zweckmäßig ist.
2. Den Willen, von der entsprechenden Wirkungsmöglichkeit, nachdem diese theoretisch erwiesen ist, tatsächlich Gebrauch zu machen.

Zu Punkt 1. Nachdem im Anschluß an Keynes eine Wirtschaftstheorie entwickelt wurde, die zeigte, unter welchen Umständen und aus welchen Gründen der selbsttätige Marktmechanismus der klassischen Lehre nicht unbedingt zu einem Gleichgewicht der Volkswirtschaft bei voller Ausnützung aller Produktivkräfte führen muß, ergaben sich für den Staat die erwähnten neuen wirtschaftspolitischen Aufgaben.

In dem Augenblick, in welchem dem Staat innerhalb des gesamten Wirtschaftsablaufes eine neue Stellung eingeräumt wird, erhält auch der öffentliche Finanzhaushalt eine andere Bedeutung. In unserm Fall: Wenn der Staat die Verpflichtung übernimmt, die wirtschaftliche Aktivität und den Beschäftigungsgrad zu stabilisieren, so wird er auch eines seiner wirkungsvollsten Mittel, die öffentlichen Finanzen, nach neuen Grundsätzen und im Hinblick auf die Erfüllung der übernommenen Aufgabe einsetzen. «Keynes gab der Auffassung von fiskalischer Politik einen neuen Sinn und der Handhabung der Staatsfinanzen eine neue Richtung. Vielleicht könnte man sagen, daß Keynes sich das Fortbestehen des liberalen Kapitalismus in richtig verstandenen und kühn durchgeführten Grundsätzen fiskalischer Politik vorstellte.¹⁵»

Der Grundsatz für den Einsatz der öffentlichen Finanzen nach der neuen Konzeption besteht darin, daß der Staat seine Einnahmen- und Ausgaben-gestaltung den Umständen der wirtschaftlichen Situation anpaßt mit dem Ziel, Inflation oder Deflation zu verhüten. Der Staatshaushalt wird zum ausgleichenden Faktor, der die makroökonomischen Größen der Volkswirtschaft, vor allem Einkommen, effektive Nachfrage und Vermögensbildung, auf dem privaten und öffentlichen Sektor so zusammenstellt, wie es zur Stabilisierung der Wirtschaft

¹⁵ G. COLM: «Fiscal Policy», «in The New Economics», ed. S. E. Harris, 1949, S. 450. Vgl. auch vom gleichen Autor in demselben Zusammenhang: «Keynes diskutierte nicht die Probleme der öffentlichen Finanzen als solche. Er betrachtete vielmehr den öffentlichen Finanzhaushalt als Instrument einer Wirtschaftspolitik, die darauf gerichtet war, den Beschäftigungsgrad und das Volkseinkommen zu beeinflussen.»

F. MANN: «Re-Orientation through Fiscal Policy», in «Kyklos», 1949, S. 118: «Sicherlich gab kein Autor einen grössern Auftrieb für die Entwicklung der Fiskalpolitik, als dies Lord Keynes getan hatte.»

nötig ist. Unter diesem Gesichtspunkt werden die öffentlichen Finanzen beurteilt, und aus der Würdigung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben nach ihren beschäftigungspolitischen Wirkungen werden die Grundsätze der Fiskalpolitik gewonnen¹⁶.

Damit stellt sich die moderne Finanztheorie in ihrer Zielsetzung und der Wahl der zu deren Verwirklichung erforderlichen Mittel in einen prinzipiellen Gegensatz zu der orthodox-klassischen Auffassung. Die Folge davon ist, daß die von der klassischen Lehre als Merkmale einer gesunden Fiskalpolitik aufgestellten Grundsätze, wie Budgetgleichgewicht¹⁷, Minimalbudget und Neutralität der Steuern, von der neuen Theorie vollkommen vernachlässigt werden. Alle jene Grundsätze der orthodoxen Finanzpolitik ruhen ja auf der von der klassischen Theorie gemachten Annahme des selbsttätigen wirtschaftlichen Gleichgewichts bei Vollbeschäftigung. Solange man glaubt, daß die Nachfrage nach den verfügbaren Produktionsfaktoren stets genügend groß sei, um die Vollbeschäftigung automatisch zu gewährleisten, bedeuten die staatlichen Ausgaben tatsächlich eine Schmälerung der Nachfrage des privaten Sektors. Wenn man gleichzeitig der Meinung ist, die staatliche Tätigkeit sei vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus weniger nutzbringend als entsprechende Handlungen der privaten Wirtschaftssubjekte, so liegen die Schlußfolgerungen nahe, daß der Staat seine Eingriffe in die Wirtschaft auf ein Minimum zu beschränken habe und auf alle Fälle eine Beeinflussung der privaten Sphäre vermeiden soll. Sobald aber die Möglichkeit einer ungenügenden Gesamtnachfrage zugegeben wird, und der Staat zur Herbeiführung der Vollbeschäftigung die Fiskalpolitik einsetzen will, sind die einengenden klassischen Grundsätze über Wesen und Zweck der Staatsfinanzen nicht mehr haltbar.

In dem Augenblick vielmehr, in dem sowohl die Größe und Struktur der Staatseinnahmen wie der Staatsausgaben in Verbindung mit der Aktivität der Volkswirtschaft gesetzt werden, ist das Problem, ob die öffentlichen Finanzen zur Verwirklichung nicht fiskalischer, also ihr angeblich wesensfremder Zwecke verwendet werden dürfen, ohne Bedeutung. Für die moderne Fiskaltheorie und -politik sind lediglich entscheidend, ob bestimmte fiskalische Maßnahmen zur Erreichung gerade eines solchen Zweckes geeignet seien, und vielfach ist es so,

¹⁶ Vgl. BEVERIDGE: «Full Employment in a Free Society», S. 136: «Was ist die Essenz der neuen Budgetpolitik? Sie besteht darin, daß das Budget gemacht wird im Hinblick auf die verfügbare Arbeitskraft und nicht auf Geld. Das bedeutet, daß der Finanzminister jedes Jahr einen entscheidenden Entschluß zu fassen hat: zu schätzen, in welchem Umfang die privaten Wirtschaftssubjekte, unter der Annahme von Vollbeschäftigung und unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Steuersätze, beabsichtigen, ihre Einkommen für Konsum- und Kapitalgüter auszugeben, um dann seinerseits die öffentlichen Auslagen in dem Ausmaß festzusetzen, damit sie zusammen mit den privaten Ausgaben genügend groß sind, um die gesamte Arbeitskraft der Volkswirtschaft zu beschäftigen.»

¹⁷ Vgl. HANSEN: «Fiscal Policy and Business Cycles», 1941, S. 188: «Wenn man vorbehaltlos das Prinzip annimmt, daß die finanziellen Operationen der Regierung ausschließlich als Werkzeuge wirtschaftlicher und öffentlicher Politik betrachtet werden sollen, kann das Prinzip des Haushaltsausgleichs, wie immer es bestimmt wird, bei der Festsetzung dieser Politik keine Rolle spielen. Man kann nicht unvoreingenommen die wirtschaftliche Brauchbarkeit eines Programms von Ausgaben, Anleihen und Steuern würdigen, wenn man sich durch das Dogma binden läßt, der Haushalt müsse ausgeglichen sein.»

daß die nichtfiskalischen Auswirkungen zu Zwecken geworden sind, die kaum hinter den fiskalischen an Bedeutung zurückstehen.

Zu Punkt 2. Damit die Fiskalpolitik ihren Beitrag in einem Vollbeschäftigungsprogramm leisten kann, braucht es neben der theoretischen Darstellung der Wirkungsmöglichkeiten den Willen der Behörden, die öffentlichen Finanzen im entsprechenden Sinn zu handhaben. Wie verhält es sich in dieser Hinsicht in England?

Trotzdem auch in England die öffentliche Meinung und die Anpassungsfähigkeit der Politiker hinter den theoretischen Erkenntnissen der Ökonomen herhinken und die Wirtschaftspolitik in der Krisenzeit der dreißiger Jahre noch weitgehend auf Methoden der klassischen Theorie beruhte, zeigten sich doch schon während des zweiten Weltkrieges die ersten Ansätze zu einer neuen Konzeption der Wirtschaftspolitik und damit zusammenhängend der Fiskalpolitik.

Den ersten Schritt in dieser Richtung bildete der Anschluß eines ökonomischen und statistischen Sekretariats an das Kriegskabinett¹⁸. Dies führte im Jahr 1941 im Zusammenhang mit der Veröffentlichung des Budgets zur Herausgabe des ersten «Weißbuches über das Volkseinkommen und die Quellen der Kriegsfinanzierung»¹⁹, in denen zum erstenmal eine Aufstellung der Aktivitäten des öffentlichen und privaten Sektors der ganzen Volkswirtschaft enthalten waren.

Da diese Publikationen in die Kriegsjahre fielen, wären sie allein noch kein genügender Beweis für den Willen, auch während Friedenszeiten das Prinzip einer umfassenden Budgetplanung beizubehalten. Ein beachtliches Dokument zur Begründung der Auffassung, daß ein Wandel in der Einstellung gegenüber dem Prinzip der öffentlichen Finanzen tatsächlich stattgefunden hatte, bildete jedoch die Veröffentlichung des Weißbuches über Beschäftigungspolitik. So wird darin vorgeschlagen, auch weiterhin bei der Budgetaufstellung das Verfahren der Kriegsjahre beizubehalten:

«Es wird vorgeschlagen, das ‚Weißbuch über Volkseinkommen und -ausgaben‘²⁰ weiter zu entwickeln mittels einer vollständigeren Analyse, als bisher möglich war, der wesentlichen Bestandteile des Ausgabevolumens der Volkswirtschaft. Diese zentrale Untersuchung unserer finanziellen Position wird als Grundlage dienen zur Festlegung der Maßnahmen, die nötig sind, um den Beschäftigungsgrad beizubehalten und den Lebensstandard zu heben.

Es wird daher auch besonders wichtig sein, daß gleichzeitig parallele Studien über die Lage auf dem Arbeitsmarkt gemacht werden. Diese Surveys, aufgestellt

¹⁸ Mit Hilfe des «Central Statistical Office» und des «Economic Secretariat of the War Cabinet» wurde das englische Finanzdepartement (Treasury) in die Lage versetzt, als zentrales Planungsorgan, nicht nur für den öffentlichen Sektor, sondern für die gesamte Volkswirtschaft zu wirken. – Über Aufbau und Funktionieren der Treasury vgl. U. HICKS: «Public Finance», S. 35–51.

¹⁹ «White Paper on National Income and the Sources of War Finance». Vgl. R. STONE: «The Use and Development of National Income and Expenditure Estimates», in «Lessons of the British War Economy», ed. D. N. Chester, N.I.E.S.R., 1951.

²⁰ «White Paper on National Income and Expenditure», die seit dem Krieg jährlich veröffentlicht werden durch H. M. Stationary Office, London.

durch das Ministry of Labour, werden das wahrscheinliche Angebot an Arbeitskräften während der kommenden Periode anzeigen, die erwarteten Verschiebungen im Beschäftigungsgrad innerhalb der verschiedenen Industrien und die Wirkungen der Regierungsprojekte, die zum Ausgleich der privaten Investitions- und Konsumgüterauslagen dienen sollen, feststellen.

Diese beiden zusätzlichen Budgets zusammen – für Totalausgaben und Arbeitskraft – werden damit einen hervorragenden Anteil haben an der Regierungspolitik zur Aufrechterhaltung der Beschäftigung.

Die Debatten über das Budget werden in Zukunft dem Parlament jährlich Gelegenheit geben, die finanzielle und ökonomische Situation des Landes als Ganzes zu betrachten und die Voraussage für das kommende Jahr zu beraten.²¹»

Trotz dieser Kundgebung guten Willens sind die im Weißbuch gemachten konkreten Vorschläge in bezug auf die Fiskalpolitik als Maßnahme zur Herbeiführung der Vollbeschäftigung recht kleinmütig. So fand der Gedanke der zyklischen Budgetpolitik keinen Anklang, und die Einleitung über das Kapitel der finanzpolitischen Vorschläge mutet recht orthodox an: «Keiner der hauptsächlichsten Vorschläge, die in diesem Weißbuch enthalten sind, bedingt die bewußte Planung eines Budgetdefizits in Jahren unternormalen Geschäftsganges.²²»

Die Aussagen des Weißbuches wären demnach noch kein genügendes Argument für unsere Behauptung, daß in England hinsichtlich der Verwendung der öffentlichen Finanzen eine grundlegende Veränderung stattgefunden habe. Einen zusätzlichen Beweis finden wir aber in den jährlichen Veröffentlichungen der Regierung seit 1947 über die allgemeine Lage der englischen Wirtschaft, den sogenannten Economic Surveys, und in den Budgetreden des Schatzkanzlers, die sich seit 1948 unter dem Begriff «Financial and Economic Statement» zu einem umfassenden Überblick über die finanzielle Position der Volkswirtschaft entwickelt hatten²³.

²¹ Cmd. 6527, §§ 84–86.

²² Cmd. 6527, § 74. Im gleichen Abschnitt heißt es weiter: «Eine Politik niedriger Zinssätze ist für das Budget eher nützlich. Jede Maßnahme, die zur Verbesserung unserer Außenhandelsbilanz ergriffen werden kann, wirkt in der gleichen Richtung. Die geplante Variierung der Kapitalposition der Sozialversicherung wird das staatliche Einnahmenbudget nicht beeinflussen. Finanzielle Anreize zur Ausdehnung der Kapitalausgaben von öffentlichen Behörden werden in der Hauptsache die Form jährlicher Beiträge an die durch die aufgenommenen Anleihen bedingten wiederkehrenden Kosten annehmen, und die dadurch entstehende Belastung wird sich daher über eine lange Periode verteilen. Zudem wird der Erfolg der zur Stabilisierung des Volkseinkommens und zur Verhütung zyklischer Depressionen geplanten Maßnahmen die Wirkung haben, die Budgetdefizite auszuglätten, die normalerweise mit einer schweren Depression verbunden sind.»

Die Autoren des Weißbuches hoffen, die Vollbeschäftigungspolitik mit der orthodoxen Budgetpolitik verbinden zu können, indem sie die öffentlichen Arbeiten sowie die damit verbundene Verschuldung auf die lokalen Behörden abwälzen wollen. Vgl. §§ 62 und 75. – Sehr treffend bemerkt der «Manchester Guardian» hiezu: «Die Autoren des Weißbuches sind sich offenbar der Tatsache wohl bewußt, daß man mit der Arbeitslosigkeit nicht ohne öffentliches Borgen fertig werden kann, aber sie sind bereit, jeden Vorwand zu ergreifen, um die Schuld nicht unmittelbar auf die Schultern der Zentralregierung zu laden.» «Manchester Guardian», 5. Juni 1944.

²³ Vgl. St. CRIPPS: «Financial and Economic Statement», 6. April 1948, Hansard 5. Serie, Band 449.

Es war gerade einer der Hauptzwecke der Economic Surveys, eine Grundlage für eine möglichst reibungslose Eingliederung des Staatshaushaltes in die Volkswirtschaft zu schaffen, in einer ähnlichen Form wie dies während der Kriegsjahre geschehen war²⁴.

Daß die öffentlichen Finanzen in dieser gesamtwirtschaftlichen Planung eine erhebliche Rolle spielen, zeigt sich aus zahlreichen Hinweisen in verschiedenen Budgetreden. So wird das Ziel des Budgets für 1948 vom damaligen Schatzkanzler Sir Stafford Cripps als ein weitgehend wirtschaftspolitisches bezeichnet und folgendermaßen umschrieben: «Unser Wunsch ist es, einen bedeutenden Rechnungsüberschuß zu erzielen, der nicht nur ausreicht, um die Regierungsausgaben zu decken, sondern auch eine Summe übrigläßt, die dazu verwendet werden kann, den Inflationsdruck zu bekämpfen.»²⁵

In der gleichen Budgetrede steht in einem andern Zusammenhang, «daß alle, in diesem Budget vorgenommenen Steuerveränderungen den Zweck haben, die Regierungseinnahmen zu erhöhen und einen Überschuß zu schaffen, um damit die bestehenden inflationären Tendenzen zu mildern»²⁶.

Der gleiche Schatzkanzler sagt in einer späteren Budgetrede: «Es ist unsere eindeutige Aufgabe, die beiden Übel ‚Inflation‘ und ‚Deflation‘ zu vermeiden. Dies können wir nur erreichen, wenn wir ein Gleichgewicht schaffen zwischen der Masse der Güter und Dienstleistungen, die von der Gesamtheit der Nation nachgefragt werden, und der Masse an Produkten, die hergestellt werden können, wenn die gesamten Produktionsmittel voll beschäftigt sind. Die Fiskalpolitik der Regierung ist das bedeutsamste einzelne Instrument zur Aufrechterhaltung dieses Gleichgewichts.»²⁷

Diese Hinweise mögen genügen, um zu zeigen, daß die englische Regierung grundsätzlich bereit war, die öffentlichen Finanzen zur Erhaltung der allgemeinen wirtschaftlichen Stabilität einzusetzen.

Neben den beiden bis dahin angeführten Voraussetzungen für einen Einbau

²⁴ So wird im «Economic Survey» 1947 das Ziel der umfassenden, staatlichen Wirtschaftsplanung folgendermaßen umschrieben: «Die Regierung sucht ein System der wirtschaftlichen Planung zu entwickeln, das die folgenden Elemente enthalten soll: 1. Eine Organisation, die genügend Kenntnisse und Informationen besitzt, um unser wirtschaftliches Leistungsvermögen abschätzen und unsere nationalen Bedürfnisse erkennen zu können. 2. Eine Anzahl ‚Budgets‘, die diese Bedürfnisse mit unsern Mitteln in Verbindung setzen und die die Regierung befähigen, über die beste Verwendung der Produktionsmittel im nationalen Interesse zu entscheiden. 3. Eine Anzahl Methoden, deren kombinierte Wirkung der Regierung die Möglichkeit geben soll, den Wirtschaftsablauf zu beeinflussen, ohne dadurch mit den demokratischen Freiheiten in Konflikt zu geraten.» Cmd. 7046, §12.

An welche Mittel die Regierung denkt und welche Aufgabe der Fiskalpolitik im Rahmen dieser Planung zufällt, wird an einer andern Stelle angedeutet: «Auf einen großen Teil der Volkswirtschaft kann die Regierung direkt einen Einfluß nehmen. Die Höhe der Regierungsausgaben, die vom Parlament genehmigt werden, und andere Ausgaben öffentlicher Körperschaften beeinflussen die Produktion einer großen Menge von Gütern und Dienstleistungen. Dann hat die Politik in den verstaatlichten Industrien eine bedeutsame Wirkung auf die gesamte Wirtschaft, und schließlich kann die Fiskalpolitik der Regierung einen indirekten Einfluß auf den Produktionsablauf ausüben.» Cmd. 7046, § 26.

²⁵ ST. CRIPPS: «Financial and Economic Statement 1948», Hansard 5. Serie, Band 449, C. 49.

²⁶ ST. CRIPPS: «Financial and Economic Statement 1948», Hansard 5. Serie, Band 449, C. 63.

²⁷ ST. CRIPPS: «Budget Proposals and Economic Survey 1950», Hansard 5. Serie, Band 474, C. 62/63.

der Fiskalpolitik in den Dienst der Konjunkturpolitik – 1. das Wissen, daß eine Handhabung der öffentlichen Finanzen zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufes möglich ist, und 2. der Wille, von den entsprechenden Wirkungsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch zu machen – kommt nun noch ein dritter Faktor hinzu, der, wenn auch nicht eine Bedingung, so doch eine Erleichterung und eine größere Wirksamkeit für die interventionistische Fiskalpolitik darstellt. Es ist dies die wachsende Bedeutung, die der öffentliche Wirtschaftssektor innerhalb der gesamten Volkswirtschaft seit dem ersten Weltkrieg, besonders aber seit 1939 einnimmt. Denn solange die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben einen verhältnismäßig kleinen Teil des Volkseinkommens umfassen, ist die Möglichkeit der Einflußnahme des Staates auf den Wirtschaftsablauf beschränkt. In diesem Fall kann eine Einwirkung nur in Form von Veränderungen im Volumen der Einnahmen und Ausgaben geschehen, die zudem vom Standpunkt des Staates aus gesehen eine relativ erhebliche Steigerung seiner Tätigkeit verlangen. Sobald jedoch der öffentliche Wirtschaftssektor innerhalb der gesamten Volkswirtschaft einen gewissen Umfang einnimmt, wird die Einflußnahme auf den Wirtschaftsablauf erleichtert. Nicht nur genügen vom Staat aus gesehen kleinere Veränderungen in der absoluten Größe seiner Finanzen, sondern es besteht daneben die Möglichkeit, durch eine andere Gestaltung der größenmäßig unveränderten Einnahmen und Ausgaben, zum Beispiel durch Steueränderungen oder Transferzahlungen, die Aktivität der Volkswirtschaft zu beeinflussen.

Die folgende Zusammenstellung gibt über Veränderungen des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen in England seit dem Jahr 1938 Aufschluß²⁸:

	Private Ausgaben für Verbrauchsgüter in mio £	Öffentliche Ausgaben in mio £	Öffentliche Ausgaben in % des Bruttovolkseinkommens
1938	4407	940	16
1939–1945	5078	4420	53
1946	7135	3910	39
1948	8392	3175	27
1951	9880	4053	29

Die auffallendste Tatsache bei dieser Zusammenstellung bildet die gewaltige Zunahme des Umfangs des öffentlichen Wirtschaftssektors im zweiten Weltkrieg. Doch auch noch in den Nachkriegsjahren hat der Anteil der öffentlichen Körperschaften am Volkseinkommen eine ansehnliche Größe beibehalten. Zwar gingen

²⁸ Quelle: «Annual Abstract of Statistics», London 1952, Tabelle 256. Für die Berechnung des Durchschnitts der Jahre 1939–1945: Cmd. 7099, Tabelle 19.

Um die relativen Größen des privaten und öffentlichen Sektors miteinander vergleichen zu können, genügt es, nur die Ausgabenseite zu berücksichtigen. – Unter den öffentlichen Ausgaben wurden nicht nur die Aufwendungen für die laufenden Güter und Dienstleistungen berücksichtigt, sondern auch die Transferzahlungen. Denn in Wirklichkeit bestimmt ja über deren Gestaltung der Staat, obwohl über ihre eigentliche Verwendung vom privaten Sektor entschieden wird.

die öffentlichen Ausgaben von ihrem Höhepunkt im Jahre 1944, als sie einen Anteil von über 60 % am Volkseinkommen erreicht hatten, mit dem fortschreitenden Wiederaufbau nach dem Krieg auf rund 30 % zurück, aber sie bilden damit in der Hand des Staates immer noch eine wirkungsvolle Waffe für einen Eingriff in den Wirtschaftsprozess.

Viertes Kapitel

Die englische Wirtschaft in der Zeit von 1945 bis 1951

Die theoretischen Aussagen, die wir in den vorangegangenen Kapiteln über die Zusammenhänge zwischen den öffentlichen Finanzen eines Staates und seiner Vollbeschäftigungspolitik gemacht hatten, sollen in diesem Teil ihre Anwendung auf die Situation in England in der Zeit von 1945 bis 1951 finden. Es handelt sich darum, die Maßnahmen der englischen Fiskalpolitik in dem erwähnten Zeitabschnitt in Beziehung zu bringen mit den Problemen der englischen Wirtschaft im Hinblick auf das interne Gleichgewicht im allgemeinen und den Beschäftigungsgrad im besonderen.

Zu diesem Zweck möchte ich zuerst in einem kurzen Überblick die Schwierigkeiten in bezug auf die Schaffung und Erhaltung des inneren Gleichgewichts andeuten, denen sich die englische Volkswirtschaft nach 1945 gegenüber sah. Da diese Probleme die Ansatzpunkte für die wirtschaftspolitischen Maßnahmen darstellten, verschafft uns eine solche Ex-post-Analyse der tatsächlichen Entwicklung, wie sie durch die Einwirkung einer Vielzahl von inneren Kräften und äußern Einflüssen zustande gekommen war, die Grundlage, auf der wir die Beziehungen zwischen Fiskalpolitik und Beschäftigungsgrad untersuchen und beurteilen können. In dem so geschaffenen Rahmen möchte ich versuchen, festzustellen, inwieweit die öffentlichen Finanzen bei der Gestaltung der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation mitgewirkt hatten, ob Art und Umfang ihrer Mitwirkung bezweckt und erwünscht waren oder ob nicht ein anderer Einsatz der Fiskalpolitik nutzbringender gewesen wäre.

Die Probleme der englischen Volkswirtschaft in der Periode von 1945 bis 1951 können zum größten Teil auf die wirtschaftliche Situation, wie sie am Kriegsende bestanden hatte, zurückgeführt werden. Charakteristisch für die monetäre Lage der englischen Volkswirtschaft nach dem Krieg war die Masse der Ersparnisse, die während der Kriegsjahre akkumuliert worden waren und die sich teilweise in Kaufkraft verwandeln konnten, sobald die direkten Kontrollen, die die effektive Nachfrage eingeschränkt hatten, aufgehoben würden. Obwohl nach 1939 die direkten Steuern stark erhöht wurden und die indirekten Steuern merkbar höher waren als die Subventionen auf Nahrungsmitteln und andern lebenswichtigen Gütern, blieb der Gesamtheit der Konsumenten trotzdem ein Einkommen zur Verfügung, das größer war als das Angebot an Gütern und Dienstleistungen zu den jeweiligen Marktpreisen. Die Möglichkeit, daß dieses

überschüssige Einkommen mit dem Kriegssektor um Produkte und Produktionsmittel in Konkurrenz trat, war jedoch streng begrenzt durch direkte, physische Kontrollen der Importe, Rohmaterialien, des Fabrikraums, der Maschinen, Arbeitskräfte und Verbrauchsgüter. Durch Rationierung und Preiskontrolle wurde die effektive Nachfrage nach Konsumgütern in Schach gehalten und auf die Höhe des relativ starren Angebots bei jeweils bestehenden Preisen reduziert. Wenn auch die Rationierung nicht universell war, so wurden doch viele Leute veranlaßt, Geld zu sparen, das sie sonst für Güter ausgegeben hätten, die ihnen jetzt versagt waren.

Es ist notwendig, diese Tatsachen nicht nur in ihren allgemeinen Umrissen zu kennen, denn die Bedeutung für die wirtschaftliche Situation Großbritanniens nach Kriegsende liegt vor allem in der zahlenmäßigen Größe der verschiedenen monetären Faktoren, die in ihrer Gesamtheit die effektive Nachfrage bilden.

Die privaten Einkommen änderten sich während des Krieges wie folgt²⁹:

Jahr	Privateinkommen in mio £
1939	5473
1940	6430
1941	7418
1942	8175
1943	8747
1944	9052
1945	9215

Diese Einkommenssteigerung wurde folgendermaßen durch direkte und indirekte Steuern reduziert³⁰:

Jahr	Direkte Steuern in mio £	Indirekte Steuern minus Subventionen in mio £	Total mio £	Total der Steuern als % des privaten Einkommens
1939	568	630	1198	22
1940	763	709	1472	23
1941	1197	891	2088	28
1942	1367	1016	2383	29
1943	1714	1081	2795	32
1944	1882	1072	2954	33
1945	1894	1110	3004	33

²⁹ Die totalen Privateinkommen sind nicht gleichbedeutend mit dem Volkseinkommen, da sie die Zinsen der öffentlichen Schuld miteinschließen, die in der Volkseinkommensstatistik nicht berücksichtigt werden. Ebenso sind in die private Einkommensstatistik Sozialleistungen und andere Transferzahlungen öffentlicher Autoritäten aufgenommen.

Die angeführten Ziffern berücksichtigen ferner keine Steuerabzüge, und sie sind zu den jeweiligen Marktpreisen errechnet. Die Einkommenssteigerung ist zwar zum größten Teil eine Steigerung des Geldeinkommens und nicht des Realeinkommens. Doch da es in unserm Zusammenhang nur von Bedeutung ist, die Verschiebungen innerhalb des Volkseinkommens festzustellen, brauchen wir die Ziffern nicht auf eine gemeinsame Basis reduzieren. – Quelle: Cmd. 7099, «National income and expenditure of the United Kingdom 1938–1946», Tabelle 12, S. 13.

³⁰ Cmd. 7099, Tabelle 12, S. 13.

Die Steuererhöhungen genügten jedoch nicht, die effektive Nachfrage auf das verfügbare Güterangebot zu reduzieren. Vielmehr war es nötig, mit Hilfe direkter Kontrollen das überschüssige Geldeinkommen vom Markt zurückzuhalten. Das hatte zur Folge, daß die Ausgaben für Konsumgüter während der Kriegsjahre nur gering anstiegen und im Verhältnis zum Volkseinkommen und zu den Ersparnissen stark zurückgingen.

Die Verminderung der Konsumausgaben zugunsten der Ersparnisse aus dem laufenden Einkommen während des Krieges ergibt sich aus folgender Zusammenstellung³¹:

Jahr	Private Einkommen in mio £	Ausgaben für Konsumgüter in mio £	Private Ersparnisse inkl. unverteilte Unternehmergewinne
1938	5107	4252	339
1939	5473	4379	526
1940	6430	4677	1040
1941	7418	4828	1393
1942	8175	5133	1675
1943	8747	5218	1815
1944	9052	5474	1696
1945	9215	5884	1437

Noch deutlicher zeigt sich der Rückgang des Anteils, der aus den privaten Einkommen für Konsumgüter ausgegeben wurde, wenn wir die Veränderungen prozentual darstellen, mit andern Worten die Verschiebung der durchschnittlichen Konsum- bzw. Sparneigung betrachten:

Jahr	Ausgaben für Konsumgüter %	Ersparnisse %	Steuern %	Total privates Einkommen %
1938	83	7	10	100
1939	80	10	10	100
1940	72	16	12	100
1941	65	19	16	100
1942	63	20	17	100
1943	60	21	19	100
1944	60	19	21	100
1945	64	15	21	100

Während sich die durchschnittliche Konsumneigung aus den angeführten Gründen um etwa ein Viertel senkte, vergrößerte sich die jährliche Rate der privaten Ersparnisse von 7 % des privaten Einkommens im Jahr 1938 auf 21 % 1943. Da diese Zunahme der Ersparnisse jedoch zum größten Teil eine erzwungene war, entstand während des ganzen Krieges eine wachsende gestaute

³¹ Cmd. 7099, Tabelle 11, S. 13.

Nachfrage nach Konsumgütern, die bis Kriegsende einen beträchtlichen Umfang erreichte. Es ist außerordentlich schwer zu schätzen, in welchem Ausmaß diese Summe als effektive Nachfrage nach Konsumgütern auf dem Markt erscheinen wird, sobald die staatlichen Eingriffe in die Ausgabenstruktur der privaten Einkommen aufgehoben würden. Im Jahr 1944 veröffentlichte M. Kalecki eine Schätzung über die Größenordnung der gestauten Nachfrage nach dauerhaften und halbdauerhaften Konsumgütern und kam dabei auf ein Resultat von 2500 mio £ bei Preisen des Jahres 1945³².

Es ist schwierig, die Richtigkeit dieser Schätzung zu überprüfen. Während zwar die von Kalecki gemachten Annahmen in bezug auf die Veränderung des Konsum- und Sparvolumens während des Krieges im Vergleich zur Vorkriegszeit mit den offiziell veröffentlichten Schätzungen übereinstimmen, so gilt doch seine Berechnung nur unter der stillschweigenden Voraussetzung, daß das Verhältnis der Faktoren, die die untersuchten makroökonomischen Größen beeinflussen, im Vergleich zur Vorkriegszeit unverändert bleibt, zum Beispiel Preis- und Zinsveränderungen, Liquiditätsneigung u.a. Was dem gewonnenen Resultat fehlt, ist demnach die Berücksichtigung des tatsächlichen Wirtschaftsablaufs während der Nachkriegsjahre. Trotz diesen Einwänden wird die Geltung des Resultats Kaleckis unterstützt durch eine ähnliche Schätzung in einer offiziellen Veröffentlichung der Regierung im Jahr 1947. So heißt es im Economic Survey für 1947: «Um alles zu erhalten, was wir wollen, müßte die Produktion um mindestens 25 % ausgedehnt werden. Das bedeutet ein Wachsen des realen Volkseinkommens um 2000 bis 2500 mio £ zu Preisen des Jahres 1947.³³»

Nicht nur auf dem Konsumgütermarkt, sondern auch auf dem Kapitalgütermarkt stand dem Angebot eine überschüssige Nachfrage gegenüber. Da es für die meisten Unternehmer während des Krieges unmöglich war, ihre Kapital-

³² Vgl. Bulletin des Oxford Institute of Statistics, Dezember 1944, S. 265ff.

Mr. Kalecki basiert seine Schätzung auf folgende zwei Überlegungen:

1. Die Nachfrage nach dauerhaften und halbdauerhaften Konsumgütern – Kalecki versteht darunter Kleidung, dauerhafte Haushaltgüter und Automobile – betrug 1938 ungefähr 750 mio £. Das Verhältnis dieser Summe zum totalen persönlichen Einkommen im Jahr 1938 nimmt Kalecki als die normale durchschnittliche Konsumneigung an. Er errechnet darauf die Summe, die sich ergeben würde, wenn sich die Nachfrage nach den berücksichtigten Güterkategorien weiterhin in diesem Verhältnis zum Einkommen entwickelt hätte, und stellt dieses Resultat der Geldmenge gegenüber, die tatsächlich während der Kriegsjahre für die dauerhaften und halbdauerhaften Konsumgüter ausgegeben wurde. Er gelangt dabei zum Ergebnis, daß von 1939 bis 1944 1800 mio £, ausgedrückt in Preisen mit dem Basisjahr 1938, vom Konsum abgeleitet wurden und daß von dieser Summe etwa 1700 mio £ (zu Preisen im Jahr 1945 etwa 2500 mio £) nach Aufhebung quantitativer Kontrollen als effektive Nachfrage nach Konsumgütern auf dem Markt aufträten.

2. Kalecki gelangt zu einem ähnlichen Resultat, wenn er von der Summe der Ersparnisse ausgeht, die während des Krieges angehäuft wurden, und die er auf rund 6200 mio £ schätzt. Falls die durchschnittliche Sparrate während der Kriegszeit beibehalten worden wäre, würde sich die Summe der Ersparnisse jedoch auf ungefähr 1000 mio £ beschränken. Die erzwungenen Ersparnisse beliefen sich demnach auf rund 5200 mio £. Auf Grund einer Haushaltsumfrage in bezug auf die Verwendung der während des Krieges getätigten Ersparnisse kommt Kalecki zum Schluß, daß ungefähr die Hälfte oder rund 2500 mio £ dieser Summe sich nach Kriegsende in effektive Nachfrage nach Konsumgütern wandeln wird. Falls diese Summe auf das Preisniveau von 1938 reduziert wird, gelangen wir zu einem ähnlichen Resultat wie bei der ersten Überlegung.

³³ Cmd. 7046, S. 16.

ausrüstung zu erhalten oder gar zu erweitern, befanden sie sich am Kriegsende in einer Situation großer Liquidität³⁴. Es war daher zu erwarten, daß die übermäßigen Geldreserven dazu führen würden, nach dem Krieg das durchschnittliche Nachfragevolumen nach Kapitalgütern zu erhöhen. Neben diesem Nachholbedarf für Investitionen sprach ein zweiter Umstand für die Annahme, daß nach Kriegsende ein zusätzlicher Bedarf an Kapitalgütern entstehen werde. Die erwartete Steigerung in der Konsumgüternachfrage hat die Tendenz, eine Ausdehnung der Investitionstätigkeit zu bewirken, die unter Einwirkung des Akzelerationsprinzips durch die Erhöhung der sogenannten abgeleiteten oder induzierten Investitionen zustande kommt.

Die britische Wirtschaft war aber 1945 nicht nur «überladen» infolge der gestauten Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern, sondern es bestand zudem eine überschüssige Nachfrage in dem Sinn, daß der effektive Bedarf aus dem laufenden Einkommen größer war als das Angebot, das mit der damaligen Produktivität und dem teilweise zerstörten und noch auf Kriegsproduktion eingestellten Produktionsapparat erreicht werden konnte. Denn die geplanten Militärausgaben, öffentlichen Investitionen und Exporterhöhungen verlangten ein Budgetdefizit und einen Überschuß der Handelsbilanz, so daß die britische Wirtschaft der Gefahr eines inflatorischen Druckes ausgesetzt wurde. Diese Situation wurde durch die oben geschilderte, unverhältnismäßig starke Liquidität erschwert. Das Problem war für die Wirtschaftspolitik also ein zweifaches. Erstens galt es, die im Krieg entstandene überschüssige Nachfrage zu eliminieren, und zweitens mußten die laufenden Einkommen und Ausgaben ins Gleichgewicht gebracht werden.

Es ist nun allerdings eine Übereinfachung, anzunehmen, daß der Beschäftigungsgrad ausschließlich von der Höhe der Gesamtausgaben abhängt und daß Vollbeschäftigung erreicht werden könne, solange der totale Ausgabenstrom auf angemessener Höhe und konstant gehalten werde. Diese Ansicht mag für eine allgemeine Depression weitgehend richtig sein. Wie wir gesehen haben, war aber nach dem Krieg in England eine solche Situation nicht zu erwarten, sondern eher das Gegenteil.

Dennoch bestand die Gefahr von teilweiser Unterbeschäftigung in einzelnen Produktionszweigen. Die Möglichkeit einer derartigen strukturellen Arbeitslosigkeit inmitten einer inflationären Wirtschaftslage war mit dem Übergang der englischen Volkswirtschaft vom Krieg zum Frieden verbunden.

Während des Krieges war die Zahl der Arbeitslosen auf ein Minimum herabgesunken. Im April 1944 betrug sie zum Beispiel 75000, während sie in den Zwischenkriegsjahren zwischen einer und drei Millionen geschwankt hatte. Infolge Beseitigung der Arbeitslosigkeit und durch den Neueintritt von Arbeitskräften in den Wirtschaftsprozeß war bis zum Kriegsende die Zahl der in Armee

³⁴ Folgende Zusammenstellung mag zeigen, wie stark die Bruttokapitalbildung in England während des Krieges zurückgegangen ist. Quelle: Cmd. 7099. Vgl. Tabelle 18, S. 23.

1939	759 mio £	1942	202 mio £
1940	268 mio £	1943	198 mio £
1941	176 mio £	1944	97 mio £
		1945	631 mio £

oder Wirtschaft beschäftigten Männer und Frauen auf ungefähr 22 Millionen gestiegen, was eine Zunahme von 4,5 Millionen im Vergleich zu 1939 bedeutet. Beachtlich in unserm Zusammenhang ist aber nicht nur die Veränderung in der Anzahl der Beschäftigten, sondern vor allem auch die Verschiebungen in der Struktur und der Verteilung des Arbeiterbestandes während des Krieges. Hier zeigt es sich, daß ein gewaltiger Transfer von Arbeitskräften in die Armee und den Militärapparat stattgefunden hatte und daß innerhalb der Industrieproduktion der Anteil der zivilen Produktion hinter die Bedürfnisse des Krieges zurückgetreten war.

Die Verteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Produktionszweige vor dem Krieg und am Kriegsende kann folgender Zusammenstellung entnommen werden⁸⁵:

Anzahl der Beschäftigten in Tausend				
Produktionszweig	Juni 1939		Juni 1945	
1. Militär (inkl. Kriegsproduktion)	1 750	9 %	8 920	42 %
2. Export	1 150	6 %	424	2 %
3. Inlandsproduktion (mit Ausnahme der Kriegsproduktion)				
a) Investitionen	3 055	17 %	1 668	8 %
b) Konsumgüter und Dienstleistungen	11 060	60 %	8 464	39 %
4. Öffentliche Dienste	1 465	8 %	2 030	9 %
Total der Beschäftigten	18 480	100 %	21 506	100 %
Arbeitslose	1 270		143	
Total der arbeitenden Bevölkerung	19 750		21 649	

⁸⁵ Quelle: «Economic Survey 1947», Cmd. 7046, S. 36.

Vgl. auch «Bulletin of the London and Cambridge Economic Service», Memorandum Nr. 107, S. 9.

Eine etwas andere Klassifikation finden wir in der offiziellen «Statistik über die Kriegsanstrengungen Großbritanniens», London, 1944 (vgl. §§ 6-7), wobei jedoch das Resultat durchaus mit dem oben dargestellten übereinstimmt. Nach dieser Veröffentlichung war die Verteilung der ungefähr 22 Millionen Beschäftigten Mitte 1944 die folgende:

1. 47% oder 10,3 Millionen waren in den verschiedenen Dienstzweigen oder in der Maschinen-, Schiffsbau-, Metall- oder chemischen Industrie beschäftigt, das heißt in den Industrien, die hauptsächlich für Kriegszwecke arbeiteten.

2. 26% oder 5,7 Millionen waren in der Landwirtschaft, im Bergbau, im nationalen oder lokalen Verwaltungsdienst, im Transportwesen, in der Schifffahrt und in der Herstellung von Eßwaren, Getränken oder Tabakwaren beschäftigt, das heißt durchwegs in Industrien und Beschäftigungen, die lebensnotwendig waren.

3. 27% oder 6,0 Millionen arbeiteten im Baugewerbe, Detailhandel, in der Textilindustrie und in zivilen Diensten.

Während des Übergangs von der Kriegswirtschaft zur friedensmäßigen Produktion war zu erwarten, daß infolge der Veränderung in der Nachfragestruktur nach Gütern und Dienstleistungen eine Neuverteilung der Arbeitskräfte auf die verschiedenen Produktionszweige stattfinden werde. Für die englische Volkswirtschaft entstanden bei diesem Anpassungsprozeß zwei Schwierigkeiten, die den allgemeinen Beschäftigungsgrad hätten beeinflussen können.

1. Auf dem Inlandsmarkt traten die Kriegsbedürfnisse hinter den zivilen Bedarf zurück. Obwohl die Militärausgaben auch nach dem Krieg noch recht hoch waren, so hatten sie doch im Jahr 1944 ihren Höchststand erreicht. Andererseits stieg, aus oben dargelegten Gründen, die Nachfrage nach Verbrauchs- und Kapitalgütern, die während des Krieges nur teilweise befriedigt werden konnte.

2. Zur Vermeidung einer ungünstigen Entwicklung der englischen Außenhandelsposition mußte die Produktion von Exportgütern stark gefördert werden.

Die Finanzierung des Krieges hatte die Grundlage des englischen Zahlungsbilanzausgleichs untergraben. Schon vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges genügten zwar die britischen Exporte nicht, um die eigentliche Handelsbilanz auszugleichen. Ein beträchtlicher Teil der Importe wurde vielmehr aus dem Aktivsaldo der Kapitalertragsbilanz finanziert. Ja selbst diese Erträge genügten nach 1930 teilweise nicht mehr, um einen Passivsaldo der laufenden Bilanz zu vermeiden, und das Gleichgewicht mußte durch einen Aktivsaldo der Kapitalverkehrsbilanz wieder hergestellt werden. Doch während die Defizite der laufenden Bilanz in den Vorkriegsjahren noch relativ unbedeutend waren³⁶, wuchsen sie nach Kriegsausbruch ständig an und beliefen sich schließlich für die Periode von 1939 bis 1945 auf über 4000 mio £. Die Vergrößerung des Passivsaldo der laufenden Bilanz hatte zwei Ursachen. Erstens gingen die britischen Exporte während des Krieges so stark zurück (1943 betrugen sie 29% des Vorkriegsvolumens), daß der Passivsaldo der Handelsbilanz immer stärker anwuchs. Zweitens gingen die Grundlagen, die eine Aktivität der Kapitalertragsbilanz erwirkt haben, während des Krieges verloren. Einerseits brachte der Krieg den Verlust eines großen Teils der britischen Auslandsinvestitionen mit sich, teils durch Zerstörung, teils durch Verkauf. Andererseits entstand eine große Schuld Großbritanniens an ausländische Gläubiger, so daß die Aufwendungen für Zinsen auf ausländische Kredite oder Investitionen in Großbritannien von 30 mio £ im Jahr 1938 auf 80 mio £ im Jahr 1946 gestiegen sind. Dadurch kam Großbritannien in eine äußerst prekäre Zahlungsbilanzsituation, denn mit dem Verlust der eigenen Investitionen im Ausland und den Kosten der an ihre Stelle getretenen Schuld an ausländische Gläubiger war der Aktivsaldo der Kapitalertragsbilanz in Frage gestellt, und damit fiel der Faktor weg, der vor dem Krieg den Überschuß der Importe über die Exporte finanziert hatte. Um einen Rückgang des Gold- und Devisenbestandes zu vermeiden, war Großbritannien daher

³⁶ Die Defizite der laufenden Bilanz beliefen sich zum Beispiel nur auf: 1936 18 mio £, 1937 52 mio £, 1938 70 mio £. – Quelle für alle in diesem Zusammenhang zitierten Ziffern: «Annual Abstract of Statistics», veröffentlicht jährlich durch das Central Statistical Office, London.

gezwungen, auf einen Ausgleich der Handelsbilanz hinzuwirken. Dabei war eine Drosselung der Importe nur beschränkt möglich, da diese zum großen Teil aus Lebensmitteln und Rohstoffen bestanden, so daß deren Reduzierung auf den Lebensstandard und den Beschäftigungsgrad eine unangenehme Rückwirkung gehabt hätte. Ebenso bestand nach dem Krieg eine außergewöhnlich hohe durchschnittliche Importneigung als Folge der überbeschäftigten Wirtschaft mit den steigenden Geldeinkommen, die auf eine Vergrößerung des Importvolumens im Vergleich zur Vorkriegszeit hintendierte.

Die dringendste Notwendigkeit war daher eine schnelle Expansion der Exporte, selbst bei Produkten für die eine starke einheimische Nachfrage bestand. Das Board of Trade schätzte, daß Großbritannien seine Exporte volumenmäßig um über 75% über das Niveau von 1938 steigern müsse, um eine chronische Verschlechterung seiner Außenhandelsposition zu vermeiden³⁷.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß Großbritanniens Wirtschaft, infolge der Anstrengungen, die dieses Land im zweiten Weltkrieg unternommen hatte, das interne und externe Gleichgewicht verloren hatte. Dies äußerte sich verschieden: Es bestand eine gewaltige Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern, die nur durch direkte staatliche Kontrollen in Schach gehalten werden konnte. Daneben befand sich die englische Zahlungsbilanz in einem strukturellen Ungleichgewicht, und schließlich handelte es sich darum, den Produktionsapparat möglichst reibungslos von der Kriegs- auf die Friedensproduktion umzustellen. Im Ungleichgewicht dieser grundlegenden volkswirtschaftlichen Faktoren lag der Keim für die Mehrzahl der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schwierigkeiten während der von uns untersuchten Epoche.

Der Wirtschaftspolitik fiel bei dieser Situation vor allem die Aufgabe zu, das interne Gleichgewicht wieder herzustellen und den Beschäftigungsgrad zu stabilisieren. Der Ausdruck Vollbeschäftigungspolitik, wie er in diesem Zusammenhang gebraucht wird, darf nicht zu eng interpretiert werden. Es sind darunter sämtliche Maßnahmen zu verstehen, die ergriffen wurden, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder aber um der Überbeschäftigung Herr zu werden. Letztere standen in Wirklichkeit im Vordergrund.

Wie die Situation am Kriegsende erwarten ließ, war das Gleichgewicht der englischen Wirtschaft während der ersten Jahre der Nachkriegszeit ununterbrochen durch inflatorische Kräfte bedroht. Diese auf den ersten Blick kontinuierliche Entwicklung darf uns aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Art und Intensität der Überbeschäftigung verschiedentlich wechselten und damit auch nach verschiedenen wirtschaftspolitischen und in unserm Fall speziell fiskalpolitischen Maßnahmen verlangten.

So erreichte der inflationäre Druck in einer ersten Phase seinen Höhepunkt im Jahre 1947. Das entscheidende Merkmal für die Zeitspanne unmittelbar nach Kriegsende war die physische Begrenzung der produktiven Kräfte, die es nicht erlaubte, die Produktion in dem erforderlichen Ausmaß und in der gewünschten Richtung auszudehnen, wie dies zur Schaffung eines internen und

³⁷ Vgl. «The Times»: «Survey of British Export Industries», Januar 1947.

externen Gleichgewichts nötig gewesen wäre³⁸. Die Notwendigkeit, die Produktion von Exportgütern zu steigern und die Kapitalgüterausrüstung der meisten Industrien, vor allem auch der grundlegenden Produktionszweige, wie Kohle, Stahl, Transportwesen und Energiewirtschaft, zu erneuern und zu erweitern, verlangten eine Verschiebung der Produktion, bei der die Herstellung der stark nachgefragten Konsumgüter zurückgestellt werden mußte. Am deutlichsten kam der labile Zustand, in dem sich die britische Wirtschaft zu jener Zeit befand, in der sogenannten Brennstoffkrise im Frühjahr 1947 zum Ausdruck, und zum zweitenmal zeigten sich die gleichen Schwierigkeiten in den Auswirkungen des Konvertibilitätsexperiments im August des gleichen Jahres.

In verstärktem Maße stellte sich daher das Problem der Inflationsbekämpfung für das Jahr 1948, wobei sich der Wirtschaftspolitik deutlich zwei Ziele zeigten. Das erste war die Ausschaltung des Zahlungsbilanzdefizites, das im Jahr 1947 allein 545 mio £ betragen hatte und seit Kriegsende auf über 1500 mio £ angestiegen war. Das zweite Ziel war die Durchführung von Investitionen, wofür im Jahr 1947 ein Betrag von ungefähr 300 mio £ bereitgestellt war. Eine derartige Politik verlangte natürlich entweder eine weitere Beschränkung der Konsumgüterproduktion oder zum mindesten die Zuweisung der gesamten Steigerung des Sozialprodukts zugunsten des Export- und Kapitalgütersektors.

Die Desinflationspolitik zeigte in den Jahren 1948 und 1949 einige Erfolge, und im Frühjahr 1950 konnte eine gewisse Normalisierung festgestellt werden, wobei auch allmählich die Konsumgüternachfrage ihren Anteil am Sozialprodukt zuerkannt bekam³⁹.

So konnte die englische Regierung im Economic Survey für 1951 feststellen: «Verschiedene Merkmale scheinen darauf hinzuweisen, daß bis in die Mitte des Jahres 1950 die stetige Anwendung einer desinflationären Politik ein einigermaßen befriedigendes Gleichgewicht zwischen Gesamtnachfrage und Gesamtangebot geschaffen hat. Die effektive Nachfrage stand zwar noch auf einem beträchtlich hohen Niveau, ohne daß jedoch dadurch offensichtliche Symptome einer Inflation erkennbar wären. Es zeigte sich auch die allgemeine Tendenz, daß von der Nachfrageseite aus die Gestaltung der Produktion beeinflusst wurde (das heißt, sich aus einem ‚seller's market‘ ein ‚buyer's market‘ entwickelte, A.K.), und daß das wachsende Angebot es ermöglichte, eine Anzahl von Preiskontrollen aufzuheben.⁴⁰»

Der Prozeß der Annäherung an den Gleichgewichtszustand wurde durch den Ausbruch des Koreakrieges im Sommer 1950 unterbrochen, und die englische

³⁸ «Die zentrale Tatsache bis 1947 ist, daß wir nicht genügend Produktionsmittel besitzen, um all das durchzuführen, was wir gerne möchten. Ja wir haben kaum genügend, um alles herzustellen, was wir dringend benötigen. Ob wir mit der verfügbaren Arbeitskraft kalkulieren, ob mit Kohle, Elektrizität, Stahl oder mit dem Sozialprodukt als Ganzem, so bleibt das Resultat dasselbe: Um alles zu erhalten, was wir wollen, müßte die Produktion um mindestens 25% erhöht werden.» «Economic Survey» für 1947, § 61.

³⁹ Einen Unterbruch in dieser stetigen Entwicklung gegen das wirtschaftliche Gleichgewicht hin bildeten wiederum die Rückschläge auf dem Gebiet des Zahlungsbilanzausgleiches im Jahr 1949, die ihren Ausdruck in der Abwertung des englischen Pfundes im September 1949 fanden.

⁴⁰ Cmd. 8195, § 115.

Wirtschaftspolitik sah sich von neuem der Gefahr des internen Ungleichgewichts gegenüber. Es waren vor allem zwei Umstände, die die Volkswirtschaft damals bedrohten. Der erste war die zusätzliche Belastung der schon vollbeschäftigten Wirtschaft durch Militär- und Rüstungsausgaben. Der zweite, zugleich der wesentlichere und unfaßbarere, war das Steigen der Preise für Importgüter. Da für England die Importe vorwiegend aus lebenswichtigen Nahrungsmitteln und Rohstoffen bestehen, konnte deren Einschränkung nicht ohne nachteilige Wirkungen auf den Lebensstandard und den Beschäftigungsgrad bleiben. Es schien daher unvermeidlich, die höheren Kosten und damit verbunden ein allgemeines Steigen der Preise in gewissem Ausmaß in Kauf zu nehmen. Auf alle Fälle war die Regierung von neuem vor das Problem gestellt, die Stabilität der Wirtschaft zu sichern. Der Unterschied zur Situation unmittelbar nach dem Weltkrieg bestand einzig darin, daß der inflationäre Druck dieses Mal nicht in erster Linie von der Nachfrageseite aus entstanden war, sondern von der Kosten- seite aus, mit der weiteren Komplikation, daß der Anstoß zur Hauptsache aus dem Ausland kam und sich somit dem Zugriff der wirtschaftspolitischen Instanz weitgehend entzog.

Wenn wir unsern knappen Überblick in bezug auf die wirtschaftliche Stabilität in der Periode von 1945 bis 1951 zusammenfassen, so können wir sagen, daß die ganze Zeitspanne durch einen kontinuierlichen Hang zu Überbeschäftigung und Inflation gekennzeichnet war, wobei sich aber drei verschiedene Phasen unterscheiden lassen:

1. 1945–1948. Nachfragebedingte Inflation entstanden: erstens durch die zurückgestaute Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern aus der Zeit des zweiten Weltkrieges; zweitens als Folge des zu starken Bedarfes nach Konsumgütern aus dem laufenden Einkommen, da der Produktion von Export- und Kapitalgütern die Priorität eingeräumt worden war.
2. 1949 bis Sommer 1950. Abschwächung der inflationären Tendenzen. Anzeichen der Annäherung an den Gleichgewichtszustand.
3. Sommer 1950 bis 1951. Erneuter Anstieg des inflationären Druckes, und zwar einerseits Tendenz zu kostenbedingter Inflation infolge Preissteigerung der Importe, andererseits Anwachsen der effektiven Nachfrage infolge der staatlichen Ausgaben für Rüstungs- und Verteidigungszwecke.

Zweiter Teil

Der englische Finanzhaushalt in der Zeit von 1945 bis 1951 und seine Auswirkungen auf den Beschäftigungsgrad

Erstes Kapitel

Englands Budgets und Rechnungsabschlüsse von 1945 bis 1951

Bevor wir uns der Analyse einzelner fiskalpolitischer Maßnahmen und der Untersuchung ihrer Auswirkungen auf den Ablauf des volkswirtschaftlichen Prozesses zuwenden, möchte ich in diesem Kapitel einen Überblick über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen Englands in der Periode von 1945 bis 1951 geben¹. Es wird sich weniger darum handeln, eine genaue Darstellung der einzelnen Budgets und Rechnungsabschlüsse zu geben, als vielmehr diejenigen Fiskalmaßnahmen herauszugreifen, die mit der Entwicklung des Beschäftigungsgrades in Beziehung stehen. Daneben möchte ich zugleich die Beweggründe schildern, welche die englische Regierung zur jeweiligen Gestaltung ihres Finanzhaushaltes veranlaßten. Insbesondere sollen die Absichten der einzelnen Schatzkanzler zum Ausdruck gebracht werden, die sie bei der Eingliederung der öffentlichen Finanzen in den volkswirtschaftlichen Prozeß im Hinblick auf die Stabilität des Beschäftigungsgrades verfolgten. Schließlich möchte ich die fiskalischen Maßnahmen und Anordnungen darlegen, die den Budgetplan, entsprechend den Erfordernissen des wirtschaftlichen Gleichgewichts, verwirklichen sollten.

¹ Wenn wir uns auf die Untersuchung der Budgets und der Rechnungsabschlüsse der Zentralregierung beschränken, so müssen wir uns im klaren darüber sein, daß damit nicht sämtliche Tätigkeiten des gesamten öffentlichen Sektors in der Volkswirtschaft rechnungsmäßig erfaßt werden. Um dies zu erreichen, müßten wir zwei weitere Arten von Budgets berücksichtigen; einerseits die der lokalen Verwaltungen und andererseits jene des staatlichen Versicherungsfonds (National Insurance Funds).

Daß die fiskalpolitischen Maßnahmen der lokalen Behörden im Rahmen des englischen Vollbeschäftigungsprogrammes vernachlässigt werden können, mag durch folgende zwei Überlegungen gerechtfertigt werden:

1. Die Einnahmen und Ausgaben der lokalen Körperschaften sind äußerst unbeweglich und von der jeweiligen konjunkturellen Lage beinahe unabhängig. Sie eignen sich daher nicht, um nach beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten eingesetzt zu werden. So setzen sich die Einnahmen der englischen Lokalbehörden ungefähr aus zwei Fünfteln Zinsen, Konzessionsgebühren und Entschädigungen, zwei Fünfteln Beiträgen der Zentralregierung und einem Fünftel Einkommen aus Besitz zusammen. Auf der Ausgabenseite fallen ungefähr je eine Hälfte auf Aufwendungen für soziale Zwecke und Ausgaben für die Verwaltung (vgl. «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 25).

2. In dem Rahmen, in dem die Lokalbehörden eine konjunkturelle Fiskalpolitik betreiben könnten, wird Art und Umfang dieser Politik von der Zentralregierung bestimmt. Denn nur

Das außerordentliche Budget vom Herbst 1945

Während normalerweise das englische Budget im Frühling veröffentlicht wird, verlangten einerseits die Ablösung der während des Krieges im Amt gewesenen Koalitionsregierung durch eine Labourregierung, andererseits die durch Beendigung des zweiten Weltkrieges neu entstandene wirtschaftliche Situation nach einem Zusatzbudget. Dieses sollte in erster Linie die Tätigkeiten und Bedürfnisse des Staatshaushaltes in der Übergangsperiode zum Frieden regeln. Um der englischen Volkswirtschaft die reibungslose Anpassung an die friedensmäßigen Bedingungen zu erleichtern, stellte sich die neu eingesetzte Regierung im außerordentlichen Budget vom Herbst 1945 drei Aufgaben, zu deren Erfüllung die fiskalischen Mittel des Staates eingesetzt werden sollten:

1. Die Erhöhung der nationalen Produktivität.
2. Im Zusammenhang mit dem ersten Ziel: die Instandstellung und den Ausbau der während des Krieges vernachlässigten Kapitalgüterausrüstung der englischen Industrien.
3. Die Förderung des Exportes.

Die zur Erreichung dieser umfassenden Ziele vorgeschlagenen Fiskalmaßnahmen sind äußerst aufschlußreich für die Haltung der Labourregierung in bezug auf die Verwendung der Fiskalpolitik im Rahmen einer Beschäftigungspolitik. So wäre zu erwarten gewesen, daß auf Grund des labilen Gleichgewichtszustandes der Volkswirtschaft jegliche Maßnahme vermieden würde, welche die effektive Gesamtnachfrage, vor allem nach Konsumgütern, erhöht hätte. Da die öffentlichen Ausgaben kurzfristig nur in beschränktem Umfang gesenkt werden konnten², waren insbesondere vom beschäftigungspolitischen Standpunkt aus keine Steuerreduktionen gerechtfertigt³.

dank der jährlichen Beiträge aus der Staatskasse erhalten die lokalen Körperschaften die Mittel für ihren Finanzbedarf. Damit besitzt die Zentralregierung die Möglichkeit, die Fiskalmaßnahmen der lokalen Behörden zu kontrollieren und mit der eigenen Politik zu koordinieren.

Die Bedeutung des National Insurance Funds im Rahmen der Wirtschaftspolitik gegen Inflation und Deflation ist anderer Art. Neben den amerikanischen Anleihen und Schenkungen stellte der Fonds in der Nachkriegszeit für die englische Regierung die wichtigste außerbudgetäre Finanzquelle dar, aus der dem Staat jährlich beträchtliche Summen in Form von Anleihen zur Verfügung gestellt wurden. So betrugen diese Summen zum Beispiel 1948 117 mio £ und 1949 162 mio £ (vgl. «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 24). Auf der andern Seite stellten die obligatorischen Versicherungsprämien für den Bürger eine Form gezwungenen Sparens dar, das in seiner konjunkturpolitischen Bedeutung einer Steuer gleichkommt.

Wenn auch vom National Insurance Fund keine wirtschaftspolitischen Entscheide ausgehen, so besitzen die eben erwähnten Tatsachen dennoch ihre Bedeutung im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Wir werden darauf in einem späteren Zusammenhang nochmals zu sprechen kommen.

² Auf der Ausgabenseite fanden im außerordentlichen Budget 1945 nur geringe Änderungen statt. Sie bezogen sich vor allem auf die Kündigung von Verträgen über Kriegsmateriallieferungen, doch gingen deswegen die staatlichen Ausgaben nur unbedeutend zurück.

³ Steuersenkungen hätten die Erhöhung der verfügbaren Einkommen der einzelnen Wirtschaftssubjekte zur Folge, was in der schon vollbeschäftigten Wirtschaft leicht zur Auslösung einer inflationären Bewegung hätte führen können. Dabei wären gleichzeitig die für die Kapital- und Exportgüterindustrie erschwerten Bedingungen, wie wir sie im ersten Teil dargestellt hatten, aufgetreten.

Wenn trotzdem im Budget vom Herbst 1945 Steuersenkungen vorgeschlagen wurden, so mußten daher andere als konjunkturpolitische Überlegungen ausschlaggebend gewesen sein. In der Budgetrede führte Schatzkanzler Dalton zwar aus, die Steuerveränderungen seien derart gestaltet, daß daraus ein Ansporn für die Wirtschaftssubjekte zu erhöhter Arbeitsleistung und zur erwünschten Investitionstätigkeit resultieren würde⁴. In Wirklichkeit hingegen lag wohl in diesem psychologischen Moment nicht der Hauptgrund für die vorgeschlagene Fiskalpolitik, vielmehr dürften die politischen und sozialpolitischen Ansichten der an die Macht gelangten Labourpartei in ihr zum Ausdruck kommen. Wir werden auf diesen Konflikt zwischen der Wirtschaftspolitik und der Sozialpolitik der englischen Regierung, den wir durch deren ganze Amtszeit hindurch verfolgen können, noch einige Male zurückkommen.

Die erste Maßnahme auf dem Gebiet der Steuerpolitik war die Erhöhung des steuerfreien Einkommens⁵ auf den Stand der Vorkriegszeit, was vor allem für die Bezüger von Einkommen in der Höhe der steuerfreien Quote eine Erleichterung schuf. Diese Änderung verminderte die Zahl der Steuerzahler um zwei Millionen.

Die zweite Maßnahme war eine Herabsetzung der «standard rate» um 1 sh, von 10 sh auf 9 sh pro Pfund und eine Umgestaltung der Progression der «surtax» zuungunsten der höheren Einkommensklassen. Beides wiederum waren Eingriffe, welche die verfügbaren Einkommen der mittleren und unteren Einkommensbezüger erhöhten. Den gesamten, infolge der beiden Steuermaßnahmen entstehenden Einnahmenverlust für den Staat schätzte der Schatzkanzler auf 315 mio £ für ein ganzes Jahr, was ungefähr 10% der gesamten Steuereinnahmen bedeutet, und auf 283 mio £ für das Jahr 1946/47⁶.

⁴ Die Idee zur Anregung der privaten Wirtschaftstätigkeit, vor allem der Investitionstätigkeit – im angelsächsischen Sprachgebiet wird dieser Sachverhalt durch den Ausdruck «incentives» wiedergegeben –, blieb nicht auf das Gebiet der Fiskalpolitik beschränkt. Bei den monetären Maßnahmen ruhte die zur gleichen Zeit, ebenfalls durch Schatzkanzler Dalton eingeführte «Politik des billigen Geldes» auf den gleichen Überlegungen.

⁵ Die britische Einkommenssteuer besteht grundsätzlich aus drei Elementen:

1. Einer einfachen, proportionellen Steuer, die gleichmäßig auf allen persönlichen Einkommen über einer gewissen steuerfreien Grenze (Exemption Limit) erhoben wird. Dieser Steuersatz wird als sogenannte «Standard Rate» bezeichnet.

Innerhalb der proportional erhobenen Steuer (Standard Rate) bestehen hingegen zwei Abstufungen. Ein sogenannter reduzierter Steuersatz (Reduced Rate) und ein unterer reduzierter Satz (Lower Reduced Rate), die für die Einkommen unmittelbar über der steuerfreien Quote eine Erleichterung schaffen. So werden die ersten 50 £ des steuerbaren Einkommens zu einem Drittel der Standard Rate versteuert (3 sh pro Pfund), die nächsten 75 £ zu zwei Dritteln (6 sh pro Pfund). Nur bei Einkommen von mindestens 125 £ über dem Steuerfreibetrag wird die volle Standard Rate erhoben.

2. Einer Steuer auf unverteilen Gewinnen der Unternehmungen, erhoben auf Grund derselben Standard Rate.

3. Einer progressiven Steuer, der sogenannten «surtax» auf persönlichen Einkommen, die eine gewisse Höhe übersteigen (1945 2000 £).

Vom ökonomischen Standpunkt aus genügt es, zwei Typen von Steuern zu unterscheiden. Auf der einen Seite eine progressive Steuer auf die persönlichen Einkommen – durch die Unterteilung der Standard Rate werden auch die niederen Einkommen progressiv belastet –, wobei die Einkommen bis zu einer bestimmten Größe nicht versteuert werden müssen, auf der andern Seite eine proportionale Steuer auf die unverteilen Gewinne.

⁶ Die obigen Ziffern sowie alle weiteren im Zusammenhang mit der Darstellung der Rechnungsvoranschläge und -abschlüsse der folgenden Jahre genannten Summen sind den offiziellen

Das Budget für 1946/47

Das Budget für 1946/47 war in seiner grundsätzlichen Konzeption eine geradlinige Fortsetzung des außerordentlichen Budgets vom Herbst 1945. Die britische Wirtschaft stand mitten im Anpassungsprozeß an die Erfordernisse der Friedenslage, und die Gestaltung der Fiskalmaßnahmen erfolgte noch immer im Hinblick auf die Förderung jener Entwicklung.

Wie im ersten Budget der Labourregierung wurden auf der Einnahmenseite der Staatsrechnung einige, wenn auch begreiflicherweise geringe, Steuerreduktionen vorgenommen. Wiederum rechtfertigte der Schatzkanzler diese Maßnahmen mit dem Argument der «incentives», das heißt der Anregung der Privaten zu erhöhter Leistung⁷. Die wichtigste Änderung war die Erhöhung des steuerfreien Anteils beim Arbeitseinkommen von 10% auf 12,5%. Der daraus für den Staat resultierende Einnahmenverlust wurde aber nur auf 32 mio £ geschätzt.

Beim Voranschlag der öffentlichen Ausgaben bemühte sich der Schatzkanzler, Einschränkungen vorzunehmen, um die für das wirtschaftliche Gesamtgleichgewicht erwünschte Budgetgestaltung herbeizuführen. Im Vergleich zum Budget für 1945/46 wurden die staatlichen Ausgaben um 1678 mio £ oder 31% gekürzt und auf 3887 mio £ festgesetzt. Das genügte aber nicht, um das erforderliche Gleichgewicht im Staatshaushalt zu schaffen oder gar einen Einnahmenüberschuß herbeizuführen. Vielmehr rechnete der Schatzkanzler wieder mit einem Budgetdefizit, das zwar bedeutend kleiner war als im Vorjahr⁸, aber immer noch auf 726 mio £ veranschlagt wurde⁹.

Berichten über den öffentlichen Finanzhaushalt (Financial Statement) entnommen, die jeweils zusammen mit den Budgets veröffentlicht werden. Sie stimmen im übrigen mit sämtlichen andern Publikationen überein, die auf der gleichen Grundlage zusammengestellt sind (zum Beispiel den «Annual Abstracts of Statistics»). Falls deshalb im weitem Verlauf dieses Kapitels für Größen, die im Rahmen der Darstellung der Budgets und Rechnungsabschlüsse angeführt werden, keine besondern Quellen angegeben sind, so stimmen die Beträge mit den offiziell veröffentlichten Ziffern überein und wurden den jeweiligen «Financial Statements» entnommen.

⁷ Vgl. folgenden Passus in der Budgetrede Daltons: «Ich muß darauf achten, gegenwärtig nicht zuviel Kaufkraft freizusetzen, wenn nicht Güter zu dessen Absorbierung vorhanden sind. Besonders in den nächsten Monaten müssen wir in bezug auf weitere Steuererleichterungen vorsichtig sein. Der einzige Ausweg zur Vermeidung von Inflation ist die Erhöhung der Güterproduktion. Es ist unter Berücksichtigung dieser Tatsache – der Notwendigkeit, die Produktion anzuregen und auf der andern Seite die Kaufkraft der privaten Wirtschaftssubjekte nicht überstürzt freizusetzen –, daß wir alle weitem Steueränderungen beurteilen müssen.» DALTON: «Budget Speech 1946», Hansard 5. Serie, Bd. 421, C. 1821.

⁸ So belief sich im letzten vollen Kriegsjahr 1944/45 das Budgetdefizit auf 2825 mio £, was bedeutet, daß aus jedem Pfund, das vom Staat ausgegeben wurde, nur 10sh 8d durch ordentliche Einnahmen gedeckt waren. Im Finanzjahr 1945/46 betrug dieses Verhältnis noch 12sh pro Pfund, und 1946/47 verbesserte es sich auf 16sh pro Pfund.

⁹ Das englische Budget ist in zwei Hälften unterteilt, wobei wir ein «laufendes Budget» und ein «Kapitalbudget» unterscheiden können. Die englische Fiskalterminologie bezeichnet das erste als Rechnung «über der Linie» (above the line) und das zweite als Rechnung «unter der Linie» (below the line), da in der eigentümlichen Darstellung der englischen Staatsrechnung die beiden Konten durch eine horizontale Linie voneinander getrennt sind.

Im Budget «unter der Linie» sind enthalten:

1. Einnahmen, die von Gesetzes wegen für den Zinsendienst der öffentlichen Schuld verwendet werden dürfen, wofür andernfalls ordentliche Einnahmen eingesetzt werden müßten.

Das Budget für 1947/48

«Die unmittelbare Gefahr besteht heute in einem Inflationsdruck, der über alle Hindernisse hinauszudrängen scheint und die ihm entgegengesetzten Schranken zu durchbrechen droht.¹⁰»

Dieser Gefahr suchte die Regierung durch eine entsprechende Gestaltung ihres Budgets für 1947/48 zu begegnen. Der wesentlichste Unterschied gegenüber den bisherigen Voranschlägen bestand darin, daß zum erstenmal seit Beginn des zweiten Weltkrieges ein Einnahmenüberschuß erzielt werden sollte. Auf Grund der bestehenden Steuerstruktur wurde er auf 248 mio £ projektiert. Die aktive Gestaltung der Staatsrechnung war möglich dank der Herabsetzung der öffentlichen Ausgaben und insbesondere durch eine Verminderung der Militärausgaben¹¹.

Da der Schatzkanzler «das Jahr als ein günstiges für einen guten Überschuß» bezeichnete, gab er sich mit den geplanten Ausgaben senkungen nicht zufrieden, sondern schlug darüber hinaus Steuerveränderungen vor, dank deren er seine Einnahmen um 22 mio £ zu vermehren hoffte, was den Budgetüberschuß auf beinahe 270 mio £ erhöhen würde. Bemerkenswert an diesen Steuermaßnahmen war, daß sie in einer Art durchgeführt wurden, die keine einheitliche Wirkung auf den Beschäftigungsgrad erwarten ließ. So gewährte man den Bezügern von niederen und mittleren Einkommen eine weitere Steuererleichterung durch die Heraufsetzung des steuerfreien Anteils am Arbeitseinkommen auf einen Sechstel. Diese Maßnahme, die für den Staat einen Einnahmenverlust von über 70 mio £ bedeutet hätte, wurde einerseits durch die Erhöhung der Gewinnsteuer (Profit Tax) auf denjenigen Profiten, welche die Unternehmer in Form von Dividenden ausbezahlen, andererseits durch die Erhöhung der Umsatzsteuer auf Tabak ausgeglichen und in den erwähnten Einkommenszuwachs von 22 mio £ verwandelt¹².

2. Einnahmen, die durch Statut zur Zurückzahlung der öffentlichen Schuld ausgegeben werden dürfen.

3. Ausgaben, zu deren Finanzierung das Schatzamt die Ermächtigung besitzt, Anleihen aufzunehmen.

Sämtliche übrigen staatlichen Einnahmen und Ausgaben sind «über der Linie» aufgeführt.

Bei der Berechnung des Einnahmen- oder Ausgabenüberschusses der Staatsrechnung ist die Unterscheidung der beiden Budgets wesentlich, da nur die Posten «über der Linie» berücksichtigt werden. Sämtliche öffentlichen Einnahmen und Ausgaben «unter der Linie» sind im Hinblick auf das Budgetgleichgewicht ohne Bedeutung.

¹⁰ DALTON: «Budget Speech and Financial Statement 1947», Hansard 5. Serie, Bd. 436, C. 54.

¹¹ Im Vergleich zum Vorjahr gingen die gesamten ordentlichen Ausgaben von 3886 mio £ auf 3181 mio £ zurück, was eine Abnahme von 705 mio £ oder 18% bedeutet. Während die Ausgaben für zivile Zwecke und der Zinsendienst der öffentlichen Schuld konstant blieben oder sogar eher anstiegen, reduzierten sich die Ausgaben für Militär und Verteidigung um beinahe die Hälfte, von 1666 mio £ auf 899 mio £.

¹² Die Herabsetzung der Einkommenssteuer wurde wiederum mit dem «Incentive-Argument» begründet. – Einigen Staub hatte die Erhöhung der Steuer auf verteilte Gewinne aufgewirbelt. Der Schatzkanzler rechtfertigte diese Maßnahme durch die Feststellung, daß im vergangenen Jahr ein zu großer Teil der Gewinne in Form von Dividenden an die Aktionäre ausbezahlt, anstatt in den Unternehmen re-investiert worden seien. Dies hätte die deflationäre

Für unsern Zusammenhang interessant ist die Bedeutung, die Dalton den privaten Ersparnissen bei der Beurteilung des inflationären Zustandes der Volkswirtschaft im Jahr 1947 beimaß. Im Rahmen eines Feldzuges zur Erhöhung der Spartätigkeit, dem sogenannten «National Savings Movement», sollten private Ersparnisse im Betrag von 366 mio £ bereitgestellt werden, nachdem schon im Fiskaljahr 1946/47 durch diese Institution 330 mio £ gespart worden sind. Zusammen mit dem Budgetüberschuß würden die Netto-Ersparnisse, so hoffte der Schatzkanzler, genügen, um auch die öffentlichen Ausgaben «unter der Linie» zu finanzieren. «Deshalb werden dieses Jahr alle internen Staatsanleihen dazu dienen, Teile der bestehenden Schuld zurückzuzahlen oder aber neue Investitionen durchzuführen. Keinesfalls werden sie bloß dazu verwendet, um die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben zu überbrücken. Diese Periode liegt hinter uns.¹³»

Das außerordentliche Budget vom November 1947

Der Grund zur Aufstellung eines Zusatzbudgets lag in der Notwendigkeit, neue Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts zu treffen. «Meine Beurteilung der heutigen Lage geht dahin, daß wir in verstärktem Maß und ohne Zeitverlust die im Rahmen des Budgets möglichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation in Kraft setzen.¹⁴»

Schatzkanzler Dalton stellte zwar fest, daß die drohende Inflation nur zum geringsten Teil auf ein Verschulden der internen Wirtschaftspolitik zurückzuführen sei und daß sein Budget vom April 1947 alles Nötige zur Stabilisierung der damaligen Situation angeordnet habe¹⁵. Vielmehr seien die jetzigen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz

Wirtschaftspolitik auf dem Konsumgütermarkt erschwert. Auf der Seite der Gegner der neuen Steuer wurde argumentiert, daß der Anreiz zur Investitionstätigkeit herabgesetzt würde, indem die Steuer in ihrer Wirkung eine Belastung der Risikoträger darstelle und bewirke, daß das Geldkapital von riskanten zu relativ sicheren Investitionen abfließe. – Wir werden in einem späteren Zusammenhang auf die beiden Argumente zurückkommen.

¹³ DALTON: «Budget Speech and Financial Statement 1947», Hansard 5. Serie, Bd. 436, C. 58.

¹⁴ DALTON: «Budget Speech and Financial Statement Nov. 1947», Hansard 5. Serie, Bd. 444, C. 391.

¹⁵ Wir werden in spätem Zusammenhang die Richtigkeit dieser Behauptung untersuchen, aber schon hier können wir festhalten, daß wohl außer Dalton nur wenige der Meinung waren, die Gütermenge und Geldmenge seien auf Grund der Maßnahmen des ordentlichen Budgets im April 1947 im Gleichgewicht gewesen. Deutliche Anzeichen einer akuten Überbeschäftigung, wie das stetige Ansteigen der unkontrollierten und teilweise sogar der kontrollierten Preise oder die dauernde Abwanderung der Produktionsfaktoren aus den sogenannten essentials, das heißt den volkswirtschaftlich notwendigen Verwendungen, hatten schon damals den wahren Zustand der englischen Wirtschaft offenbart. Am deutlichsten lassen sich diese Probleme bei der Entwicklung gewisser Unternehmen von volkswirtschaftlicher Bedeutung, wie Bergbau, Landwirtschaft und Exportindustrie, nachweisen, denen die zugedachte Prioritätsstellung bei der Zuteilung der stark nachgefragten Arbeitskräfte und Rohstoffe nicht gesichert werden konnte.

Erschwerend wirkte mit, daß die nationale Sparaktion einen enttäuschenden Verlauf genommen hatte. So waren an Stelle der erhofften 366 mio £ Ersparnisse nur 80 mio £ eingegangen, wodurch die dank dieser Aktion erwartete Reduktion der effektiven Nachfrage natürlich ausgeblieben war.

entstanden. Tatsächlich war für die englische Wirtschaft im Herbst 1947 das Problem des externen Ungleichgewichts besonders akut, nachdem der Versuch, die Konvertibilität des englischen Pfundes wieder einzuführen, gescheitert war. Es handelte sich nun darum, durch rigorose Importbeschränkungen und ernsthafte Versuche der Exportsteigerung ein Defizit der Zahlungsbilanz in der Höhe von 600 mio £ auszumerzen. Derartige Maßnahmen zur Aktivierung der Handelsbilanz stellten natürlich einen Druck auf den Beschäftigungsgrad dar und bewirkten damit eine neue Erschütterung des internen Gleichgewichts. Zur Schließung der durch die Außenhandelspolitik verursachten inflationären Lücke galten die Vorschläge des außerordentlichen Budgets¹⁶.

Auf welche Art wollte der Schatzkanzler den Inflationsdruck abschwächen? Auf dem Gebiet der öffentlichen Einnahmen sollten verschiedene Steueränderungen dem Staat einen zusätzlichen Betrag von 208 mio £ einbringen und damit die verfügbaren Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte um die gleiche Summe verringern. Es wurden folgende Steuern heraufgesetzt:

1. Verdoppelung der Steuer auf Unternehmungsgewinnen, was zu einer sehr unterschiedlichen Belastung der verteilten und unverteilten Gewinne führte. Der Steuersatz auf verteilte Gewinne betrug nun 25%, derjenige auf unverteilte 10%.
2. Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der Steuer auf alkoholischen Getränken.

Es zeigte sich, daß außer diesen Steuererhöhungen die Möglichkeiten beschränkt waren, mittels Veränderungen der staatlichen Einnahmen den erforderlichen Budgetüberschuß herbeizuführen. Denn es war zweifelhaft, ob der englischen Volkswirtschaft noch weitere Steuerlasten übertragen werden konnten¹⁷. Aus diesem Grund verschob auch der Schatzkanzler das Schwergewicht der Fiskalpolitik zur Linderung des Inflationsdruckes auf das Gebiet der öffentlichen Ausgaben. Wie schon im Frühjahrsbudget sollten die Staatsausgaben kräftig reduziert werden. So schlug Dalton vor, einerseits das öffentliche Investitionsprogramm um 200 mio £ zu kürzen und andererseits zu versuchen, die Verteidigungsausgaben um den gleichen Betrag herabzusetzen.

¹⁶ Wenn in der Regel für eine Vollbeschäftigungspolitik ein Hauptproblem darin liegt, das Ausmaß des Inflationsdruckes zu messen oder zu schätzen, so war diese Aufgabe für Schatzkanzler Dalton im Herbst 1947 verhältnismäßig leicht zu lösen. Die zu schließende inflationäre Lücke entsprach einfach dem Defizit in der Handelsbilanz, das vorderhand durch ausländische Kredite finanziert worden war und nun getilgt werden sollte. Wenn daher das Ziel der Außenhandelspolitik war, bis Ende 1948 ein Gleichgewicht der Zahlungsbilanz zu erreichen, so bedeutete das, daß die interne effektive Nachfrage bis dahin um den Betrag von 600 mio £ eingeschränkt werden mußte.

¹⁷ In der Tat war der Grad der Besteuerung in England damals sehr hoch. Während das Bruttovolkseinkommen 1947 9337 mio £ betragen hatte, beliefen sich die persönlichen Einkommen nur noch auf 7982 mio £, wobei die Beiträge an den National Insurance Fund nicht berücksichtigt sind. Dazu kamen die indirekten Steuern, die im gleichen Jahr nach Abzug der Subventionen 1207 mio £ ausmachten, so daß die totale Steuersumme 2562 mio £ oder 27% des Volkseinkommens betrug. – Vergleichshalber sei erwähnt, daß Colin Clark eine Besteuerung von 25% des Volkseinkommens bei Budgetgleichgewicht als obere Grenze ansieht, falls nicht ein Inflationsdruck entstehen soll. Vgl. CLARK: «National Income and Outlay». Quelle der angeführten Ziffern: «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabellen 1 und 30.

Das Budget für 1948/49

Während auf Grund des ordentlichen und außerordentlichen Budgets von 1947 ein Einnahmenüberschuß von 318 mio £ erwartet wurde, betrug er in Wirklichkeit 636 mio £. Wenn das Resultat als solches zwar ein erwünschtes war, gab doch allein sein Ausmaß einen deutlichen Hinweis auf das Andauern des inflatorischen Zustandes der englischen Volkswirtschaft¹⁸.

Die Darstellung des Budgetüberschusses durch Schatzkanzler Dalton wurde von vielen Seiten kritisiert und als eine rein rechnungsmäßige bezeichnet, welche die Einwirkung der öffentlichen Finanzen auf den Wirtschaftsprozess nicht richtig wiedergebe. Das hängt, wie wir schon gesehen haben, mit der eigentümlichen Form der englischen Budgetdarstellung zusammen, bei der für die Errechnung des Defizites oder Überschusses nur die sogenannten «Einnahmen und Ausgaben über der Linie» berücksichtigt werden.

Stafford Cripps, der Dalton im Amte des Schatzkanzlers abgelöst hatte, führte eine neue Methode der Budgetdarstellung ein, welche die tatsächliche Bedeutung des Staatshaushaltes für die übrige Volkswirtschaft wirklichkeitsnäher wiedergeben sollte. Zu diesem Zweck unterschied er drei Arten von Darstellungen:

1. *Der Einnahmenüberschuß über der Linie* (Surplus above the Line) bzw. das Einnahmendefizit über der Linie. Diese Darstellung entspricht der traditionellen Methode.
2. *Der Gesamtüberschuß* (-defizit) (Overall Surplus). Bei dieser Methode werden alle Einnahmen und Ausgaben, gleichgültig ob sie «über der Linie» oder «unter der Linie» stehen, berücksichtigt und verglichen.
3. *Der wirkliche Einnahmenüberschuß* (-defizit) (True Revenue Surplus).

Die Unterteilung in je ein Budget über der Linie und unter der Linie mag wohl informatorischen Wert besitzen, doch im Rahmen einer Fiskalpolitik, die der wirtschaftlichen Gesamtsituation angepaßt werden soll, ist sie nicht brauchbar. Denn die oben erwähnten Kriterien¹⁹, nach denen die Einteilung vorgenommen wird, sind nicht die gleichen Faktoren, die uns ein Bild über das tatsächliche Ausmaß des staatlichen Eingriffs in den Wirtschaftsprozess vermitteln. Wegen dieses Mangels trennte sich der Schatzkanzler von der traditionellen Methode der Budgetdarstellung und unterschied an Stelle der Rechnungen über und unter der Linie je ein «Einkommensbudget» (Revenue Account) und ein

¹⁸ Die Erhöhung des Einnahmenüberschusses von den veranschlagten 318 mio £ auf die erreichten 636 mio £ kam einzig durch einen Zuwachs der öffentlichen Einnahmen zustande, die um 346 mio £ höher ausfielen, als sie budgetiert worden waren. Vor allem hatten sich die Erträge der direkten Steuern – Einkommens- und Gewinnsteuer – erhöht. Daraus dürfen wir schließen, daß die Geldeinkommen im allgemeinen gestiegen sein mußten. In der schon vollbeschäftigten Wirtschaft konnte der Einkommenszuwachs zum größten Teil nur ein nominaler und nicht ein realer gewesen sein, womit ein gefährliches Symptom des Inflationsdruckes zum Ausdruck kommt.

¹⁹ Siehe Anmerkung 9.

«Kapitalbudget» (Capital Account)²⁰. Damit änderten auch die Grundlagen zur Berechnung des Einnahmenüberschusses bzw. -fehlbetrages. So berechnete sich die Summe, die Cripps als den «wirklichen Einnahmen- oder Ausgabenüberschuß» (True Revenue Surplus) bezeichnete, nach der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Einkommensrechnung, während die Kapitalrechnung unberücksichtigt blieb.

Nach der neuen Darstellungsart zeigte sich der Rechnungsabschluß für das Fiskaljahr 1947/48 folgendermaßen: Der Überschuß über der Linie betrug 636 mio £, während sich der wirkliche Einnahmenüberschuß auf 338 mio £ reduzierte. Da die Kapitalrechnung einen Ausgabenüberschuß von 352 mio £ aufwies, verwandelte sich die Gesamtrechnung sogar in ein Defizit von 14 mio £.

Wenn auch die Person des Schatzkanzlers gewechselt hatte, so blieben doch in großen Zügen die Aufgaben des Budgets für 1948/49 die gleichen wie in den Vorjahren. Es galt, «erstens einen wirklichen und beträchtlichen Einnahmenüberschuß zu erzielen, der dazu ausreicht, den Inflationsdruck zu lindern, und zweitens die Steuerstruktur so zu gestalten, daß die Produktion angeregt wird, indem den Unternehmern Erleichterungen geschaffen werden»²¹.

Als Hauptmaßnahme zur Erreichung dieser Ziele forderte Cripps einen Total-einnahmenüberschuß der Staatsrechnung von mindestens 300 mio £ an Stelle des kleinen Defizites im Vorjahr. Zu diesem Zweck sollten die Ausgaben um rund 200 mio £ gekürzt werden. Da auf Grund der bestehenden Steuerstruktur mit Einnahmen im Betrag von 3754 mio £ gerechnet wurde, ergäbe sich ein traditioneller Überschuß «über der Linie» von 790 mio £. Mehr als die Hälfte dieses Betrages wurde absorbiert durch Ausgaben, die in der konventionellen Darstellung unter der Linie aufgeführt werden und die für das Finanzjahr 1948/49 auf 473 mio £ geschätzt wurden. Unter Berücksichtigung dieser Ausgaben wurde der Einnahmenüberschuß «über der Linie» von 790 mio £ auf einen Totalüberschuß von 317 mio £ reduziert. Auf Grund der neuen Darstellungsart, bei der die «Revenue Items» und «Capital Items» getrennt sind, ergab sich ein voraussichtlicher «wirklicher Einnahmenüberschuß» von 598 mio £ im Vergleich zu 338 mio £ im Vorjahr.

Wenn trotz genügenden Einnahmen bei gleichbleibenden Steuersätzen einige Steuerveränderungen vorgenommen wurden, so erfolgten sie weniger aus konjunkturpolitischen als aus sozialpolitischen Überlegungen. Dennoch mußte der Schatzkanzler die Wirkungen dieser Maßnahmen auf den Beschäftigungsgrad

²⁰ Auf der Ausgabenseite besteht zwischen den beiden Klassifikationen kein wesentlicher Unterschied. Sämtliche Ausgaben, für deren Finanzierung der Staat die Ermächtigung besitzt, Anleihen aufzunehmen, das heißt alle, die vorher unter der Linie aufgeführt waren, sind in der neuen Darstellung in der Kapitalrechnung (Capital Account) enthalten. Alle andern Ausgaben bleiben in der Einkommensrechnung (Revenue Account). Auf der Einnahmenseite hingegen werden im «Revenue Account» nur noch diejenigen öffentlichen Einnahmen aufgenommen, die ausdrücklich zur Finanzierung der staatlichen Ausgaben bestimmt sind. Andere Einnahmen des Staates, zum Beispiel Geschenke vom Ausland, Einkünfte aus der staatlichen Handelstätigkeit (vgl. die Budgetposten: Sales of Surplus War Stores, Trading Profits), Rückzahlungen lokaler Behörden usw., die teilweise in der Rechnung «über der Linie» enthalten waren, werden nun im «Capital Account» aufgeführt. – Vgl. «Financial Statement 1948/49», Tabelle IV.

²¹ CRIPPS: «Financial and Economic Statement 1948», Hansard 5. Serie, Bd. 449, C. 49.

berücksichtigen. Wenn der erforderliche Budgetüberschuß nicht gefährdet werden sollte, mußten zudem alle Konzessionen durch entsprechende, gegenteilige Eingriffe wieder ausgeglichen werden.

Es wurden zur Hauptsache folgende Steueränderungen vorgeschlagen:

1. Erhöhung des steuerfreien Einkommenbetrages auf ein Fünftel des Arbeitsinkommens bei einem Maximalabzug von 400 £.
2. Änderung der Steuerprogression zugunsten der untern Einkommensklassen²².

Damit entstand für den Fiskus ein Einnahmenverlust von 84 mio £, der durch eine Steuererhöhung auf Bier, Wein, Tabak und Wetten sowie durch eine Umgestaltung der Warenumsatzsteuer wettgemacht werden sollte. Während diese beiden Steueränderungen, deren Ertrag auf 47 mio £ budgetiert war, in bezug auf das interne wirtschaftliche Gleichgewicht keine große Bedeutung hatten, darf dies von einer andern Maßnahme, die noch zusätzliche 55 mio £ einbringen sollte, nicht unbedingt angenommen werden. Es handelte sich um eine einmalige Steuererhebung, der sogenannten «Special Contribution», auf Investitionseinkommen über 250 £, sofern das Total Einkommen mindestens 2000 £ betrug²³.

Das Budget für 1949/50

Vorgängig seiner Budgetrede erklärte der Schatzkanzler, daß im Jahr 1948 eine merkliche Linderung des inflationären Druckes erreicht worden sei. «Wenn wir die Tatsache der einigermaßen stabilen Preise und Löhne mit dem Zustand der Vollbeschäftigung und der Aufhebung der Rationierung für gewisse Konsumgüter in Verbindung setzen, so ist das Resultat ein sehr erfreuliches und ein Beweis dafür, daß der schwere Inflationsdruck sich vermindert hat.²⁴»

Dennoch war keine Rede davon, daß deswegen die antiinflationäre Budgetpolitik aufhören könnte, doch versicherte der Schatzkanzler, daß unter den gebesserten Umständen ein geringerer Budgetüberschuß genüge als im Vorjahr²⁵. Obwohl Cripps die ordentlichen Ausgaben um 132 mio £ höher schätzte

²² Es handelte sich darum, die Einkommensgruppen, die in den Genuß des reduzierten Steuersatzes (sogenannte reduced rate) kamen, von 125 auf 250 £ zu erweitern. Dabei sollen die ersten 50 £ weiterhin zu je 3sh, die nächsten 200 £ zu je 6sh versteuert werden.

²³

Anteil des Investitionseinkommens	Steuersatz pro £
250– 500 £	2/-
500–1000 £	4/-
1000–2000 £	6/-
2000–5000 £	8/-
über 5000 £	10/-

²⁴ CRIPPS: «Economic and Financial Statement 1949», Hansard 5. Serie, Bd. 463, C. 2071.

²⁵ Der Rechnungsabschluß für 1948/49 zeigte einen größeren Einnahmenüberschuß als budgetiert worden war. Er betrug:

Über der Linie	831 mio £
Gesamtüberschuß	352 mio £
Wirklicher Überschuß	684 mio £

als im Fiskaljahr 1948/49, begnügte er sich mit geringeren Einnahmen im Betrag von 229 mio £. Das bedeutete, daß der voraussichtliche Einnahmenüberschuß, dargestellt in der konventionellen Methode, um 361 mio £ kleiner würde als im Vorjahr und 470 mio £ an Stelle von 831 mio £ betrüge. Der «Gesamtüberschuß» schrumpfte auf 14 mio £ und der «wirkliche Einnahmenüberschuß» auf 492 mio £ zusammen.

Im Budget für 1949/50 sind für uns vor allem die Veränderungen auf der Ausgabenseite von Bedeutung. Nachdem die öffentlichen Ausgaben seit 1947 nur unwesentlich gesunken waren, zeigte deren Erhöhung um 132 mio £ zu einem Zeitpunkt, in dem der Staat sich bemühen sollte, seine Tätigkeit einzuschränken, daß es falsch wäre, die gegenwärtige Höhe der Regierungsausgaben als ein zeitlich beschränktes Phänomen der Übergangsperiode von Krieg zu Frieden zu halten. Die bisher rückläufige Entwicklung der Gesamtausgaben täuschte sogar über die tatsächliche Veränderung derjenigen öffentlichen Ausgaben hinweg, die dem Staat aus seinem zivilen Wirkungsbereich erwuchsen. Denn die staatlichen Ausgaben für zivile und vor allem auch für soziale Zwecke hatten seit Kriegsende zugenommen, doch kam dies in der Darstellung des Budgettotals nicht zum Ausdruck, da der Rückgang der Militärausgaben seit 1945 die Bewegung der restlichen Komponenten überwog. So betrug die Summe für zivile Aufwendungen 1946/47 – dem ersten Jahr, in dem die Unterscheidung in zivile und militärische Ausgaben sinnvoll getroffen werden kann – 1617 mio £. 1949 belief sie sich auf 1983 mio £ und zeigte die Tendenz, weiter zu steigen²⁶.

Die erhöhten Ausgaben im Budget für 1949/50 fielen einerseits, doch dies zum geringsten Teil, auf Verteidigungsausgaben, andererseits auf Sozialausgaben, welche die Labourregierung gerade dieses Jahr – wahrscheinlich auch wegen der bevorstehenden Parlamentswahlen – nicht vernachlässigen wollte²⁷. Eine interessante Maßnahme wurde außerdem auf dem Sektor der Nahrungsmittelsubventionen getroffen²⁸, indem die Subventionspolitik, dank der seit Kriegs-

²⁶ Die fiskalischen Folgen eines solchen Zustandes verkannte die britische Öffentlichkeit durchaus nicht. «Wir sind entschlossen, unsere Wohlfahrt in Form von ausgedehnten Sozialleistungen zu vermehren. Jahr für Jahr müssen wir aber in Form von Steuern das Geld für diese Dienste aufbringen, und vom finanziellen Standpunkt aus bedeutet das ein ausgedehntes Budget und eine hohe Besteuerung.» «The Economist», 9. April 1949, S. 642.

²⁷ Erst 1948 begann die geplante Ausweitung der Sozialausgaben ihr volles Gewicht fühlbar zu machen. Bis zum Frühjahr 1949 waren 802 000 Häuser für Arbeiterfamilien gebaut worden, mit einem reinen Zuschußaufwand von 44 mio £ pro Jahr. Am kostspieligsten war die unentgeltliche Gesundheitsfürsorge (Free Health Service), die einem umfassenden, im Sommer 1948 in Tätigkeit tretenden Sozialversicherungssystem eingegliedert wurde. Im ersten Jahr ihres Bestehens verschlang jene Gesundheitsfürsorge für sich allein 300 mio £. – Vgl. U. Hicks: «Die öffentliche Finanzwirtschaft Großbritanniens 1799–1949», in GERLOFF: «Handbuch der Finanzwissenschaft», 2. Auflage, S. 339.

²⁸ Dank hoher jährlicher Subventionen auf Nahrungsmitteln sollte verhindert werden, daß die Preise der lebenswichtigen Güter anstiegen. Die Gründe, die die englische Regierung zu einer derartigen Politik bewogen, waren zweifacher Art. Erstens sollte aus Rücksicht auf die soziale Gerechtigkeit die notwendige Nahrungsmittelversorgung zu niederen und konstanten Preisen gesichert werden. Zweitens vermied man durch die Stabilisierung des Lebenskostenindex, daß Lohnforderungen geltend gemacht wurden. Damit stellte die Subventionspolitik ein wertvolles Werkzeug im Kampf gegen die kostenbedingte Inflation dar.

Diese Politik, deren einziges Kriterium die Stabilisierung der Preise war und die keine Rück-

ende die Nahrungsmittelpreise relativ stabil gehalten wurden, in anderer Form durchgeführt werden sollte. Andernfalls wären für das Jahr 1949/50 Subventionen im Betrag von 568 mio £ nötig gewesen, damit den dauernd steigenden Kosten – vor allem wegen der verteuerten Importe – wirksam hätte begegnet werden können.

Der bisherigen Politik, die zugunsten stabiler Preise vom Staat von Jahr zu Jahr höhere Beiträge gefordert hatte, setzte nun die Regierung ein Ende. «Wir müssen mit der jetzigen Form der Subventionierung aufhören oder wir werden uns bald in der unangenehmen Lage befinden, die Einfuhr der notwendigen Nahrungsmittel zu beschränken, bloß weil wir es uns nicht mehr leisten können, die Subventionen zur Stabilisierung ihrer Preise aus der Staatskasse zu entrichten. Daneben haben die Preise jegliches Verhältnis zu ihrer natürlichen (marktwirtschaftlichen, A.K.) Höhe verloren, und je länger dieser Zustand andauert, desto schwieriger wird es sein, jemals eine Angleichung durchzuführen. Wir schlagen deshalb vor, die Subventionen wirksam und konsequent zu beschränken, so daß ein weiteres Steigen der Kosten auf die Preise übertragen wird.²⁹⁾»

Der Entschluß des Schatzkanzlers ging dahin, die staatlichen Ausgaben zur Subventionierung der Lebenshaltung auf die jährliche Maximalsumme von 465 mio £ zu beschränken. Jede Preissteigerung, die im Rahmen dieser Maßnahme nicht vermieden werden konnte, mußte vom Konsumenten getragen werden.

Das Budget für 1950/51

«Wir müssen zugeben, daß die Gefahr heute weiterhin in einer überschüssigen Nachfrage oder einem mangelnden Sparen besteht, das heißt einer inflationären Situation. Unter diesen Umständen ist die Aufrechterhaltung eines Budgetüberschusses lebenswichtig... Als Resultat unserer Politik und Anstrengungen in den Jahren 1948 und 1949 jedoch ist unsere interne Lage im ganzen weniger inflatorisch als zu irgendeinem Zeitpunkt seit dem Krieg.³⁰⁾»

Da der Schatzkanzler in diesen Worten eine weitere Besserung der internen Gleichgewichtsbedingungen zum Ausdruck brachte und den inflationären Druck im Vergleich zu den vergangenen Jahren als geringer einschätzte, gab er sich mit einem kleineren Einnahmenüberschuß zufrieden. Mit Ausgaben, die sich auf 3455 mio £ erhöhten, und Einnahmen, die sich auf 3896 mio £ reduzierten, wurde der voraussichtliche Budgetüberschuß über der Linie auf 443 mio £ veranschlagt³¹⁾.

sicht auf den damit verbundenen Aufwand an öffentlichen Geldern nahm, forderte vom Staat jährlich erhebliche Mittel. So wurden als Subventionen ausgegeben: 1946 350 mio £, 1947 444 mio £, 1948 542 mio £.

²⁹⁾ CRIPPS: «Economic and Financial Statement 1949», C. 2085.

³⁰⁾ CRIPPS: «Budget Proposals and Economic Survey 1950», Hansard 5. Serie, Bd. 474, C. 63–66.

³¹⁾ Der entsprechende «True Revenue Surplus» belief sich auf 413 mio £, und die Gesamtrechnung wies ein Defizit von 7 mio £ auf.

Was die Veränderungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben anbelangte, so waren sie dieses Jahr unbedeutend. Auf der Einnahmenseite wurden einige unwesentliche Steueränderungen vorgenommen, die, wie es die Gesamtstruktur des Budgets verlangte, die Totaleinnahmen des Fiskus nicht beeinflussten³². Auf der einen Seite senkte der Schatzkanzler den Steuersatz, der als reduzierte Rate (Reduced rate) erhoben wurde, um einen Sechstel, mit der Begründung, den Arbeitswillen der Bezüger niedrigerer Einkommen anzuspornen. Auf der andern Seite sollte die Verdoppelung der Benzinststeuer den Einnahmenausfall infolge jener Steuerkonzession ausgleichen und zudem die Wirksamkeit der Benzinrationierung erhöhen. Auf dem Gebiet der öffentlichen Ausgaben war ein Ansteigen der Aufwendungen sowohl für zivile als für militärische Zwecke zu erkennen. Bemerkenswert war, daß die 1949 umgestaltete Politik der Nahrungsmittelsubventionierung beibehalten wurde. Wiederum legte die Regierung einen Höchstbetrag an Zuwendungen fest, den sie nach einigen administrativen Änderungen von 465 mio £ des Vorjahres auf 410 mio £ reduzierte. Diese Summe stellte auch den Minimalaufwand dar, den der Staat gewillt war, zu Subventionszwecken auszugeben, so daß allfällige Preissenkungen dem Konsumenten zugute kämen und nicht durch geringere Subventionen kompensiert würden.

Das Budget für 1951/52³³

Die wirtschaftliche Lage, der das Budget für 1951/52 gerecht werden sollte, zeigte drei hervorstechende Merkmale:

1. Ausgedehntes Verteidigungsprogramm.
2. Knappheit an Rohmaterialien.
3. Verteuerung der Importe.

Um das Verteidigungsprogramm zu erfüllen und den Druck der verteuerten Importe auf die Zahlungsbilanz auszugleichen, bestand für die englische Wirtschaftspolitik die primäre Aufgabe in der Ausdehnung der Rüstungs- und Exportgüterproduktion. In der vollbeschäftigten Wirtschaft, in der die vorhandene Produktionskapazität voll ausgenutzt war, konnte dies nur durch eine Verschiebung innerhalb der Produktionsstruktur geschehen, indem die Herstellung von Konsumgütern zugunsten der Produktion militärischer und zur Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse eingeschränkt wurde. Für Gaitskell, der Cripps als Schatzkanzler abgelöst hatte, stellte sich das Problem, in welcher Form das

³² Daß die gesamten öffentlichen Einnahmen zurückgehen sollten, ohne daß Steuerveränderungen durchgeführt wurden, mag auf den ersten Blick als paradox erscheinen, besonders da sich Produktion und Produktivität der englischen Wirtschaft ständig erhöhten. In Wirklichkeit jedoch hatten in den letzten Jahren die rasch zunehmenden Unternehmergewinne eine dauernd wachsende Quelle öffentlicher Einnahmen gebildet. Da diese Profite – weitgehend gerade infolge ihrer extremen Besteuerung – sich im Jahr 1949 stabilisiert oder gar vermindert hatten, verlor der Staat bedeutende Einkünfte.

³³ Den politischen Rahmen, in den das Budget für 1951/52 gestellt werden muß, bilden die internen und externen Probleme, die für die englische Volkswirtschaft im Anschluß an den Ausbruch des Koreakrieges entstanden sind.

Budget die erforderliche Produktionsumstellung ermöglichen oder wenigstens erleichtern konnte.

Die besondere Schwierigkeit in der damaligen Situation lag darin, daß die englische Wirtschaft gleichzeitig durch zwei Arten inflatorischer Erscheinungen bedroht war. Einerseits bestand die Gefahr einer nachfrageinduzierten Inflation im Zusammenhang mit der zusätzlichen öffentlichen Nachfrage im Rahmen des Verteidigungsprogramms und der staatlichen Politik der Exportförderung, andererseits erhöhten die steigenden Preise für importierte Rohmaterialien und Nahrungsmittel das Risiko einer kostenbedingten Inflation. Während die Fiskalpolitik einen wertvollen Beitrag im Kampf gegen inflatorische Erscheinungen des ersten Typs liefern kann, ist es viel schwieriger, durch Regulierung der öffentlichen Finanzen eine allgemeine Preissteigerung von der Kostenseite her zu verhindern. Auch Schatzkanzler Gaitskell äußerte sich über die Wirksamkeit seines Budgets in dieser Hinsicht eher skeptisch: «Wir stehen gegenwärtig einer kostenbedingten Inflation gegenüber. Höhere Preise für importierte Rohstoffe und Nahrungsmittel lassen den Lebenskostenindex dauernd ansteigen. Ein restriktives Budget kann diese Entwicklung jedoch nur in beschränktem Maß abschwächen.³⁴» Was die Regierung versuchen konnte, war nicht, die höheren Kosten zu umgehen, sondern einzig die Verteilung dieser Last auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen³⁵.

Der Schatzkanzler stellte sich im Budget für 1951/52 drei Aufgaben, mittels derer Erfüllung er hoffte, den damaligen Bedürfnissen der englischen Volkswirtschaft am besten gerecht zu werden:

1. Es muß unser Ziel sein, die Verschärfung des inflationären Druckes von der Nachfrageseite aus zu verhindern, selbst wenn wir die Kosteninflation nicht verhüten können.
2. Das Budget muß danach trachten, die Produktion von militärischen und Exporterzeugnissen zu fördern, indem es die Verwendung von Produktionsfaktoren zur Herstellung von Konsumgütern und nicht notwendigen Kapitalgütern erschwert.
3. Das Budget soll so weit wie möglich der Tatsache Rechnung tragen, daß die Preissteigerung am schwersten auf den Bezügern niederer und fester Einkommen lastet³⁶.

Um diese Ziele zu erfüllen, wurden im einzelnen folgende Fiskalmaßnahmen vorgeschlagen:

Die öffentlichen Ausgaben erhöhten sich um 939 mio £ gegenüber dem Vorjahr und beliefen sich voraussichtlich auf 4197 mio £. Die Mehrausgaben setzten sich zusammen:

1. aus 690 mio £ für Verteidigung und Maßnahmen, die indirekt im Interesse

³⁴ GAITSKELL: «Budget Proposals and Economic Survey 1951», Hansard 5. Serie, Bd. 486, C. 829.

³⁵ Entweder kann die Regierung die Preise der importierten Nahrungsmittel und Rohstoffe steigen lassen, womit die höheren Kosten auf den Konsumenten fallen, oder der Staat stabilisiert durch Subventionen das Preisniveau und wälzt so die Last auf die Steuerzahler über.

³⁶ Hansard 5. Serie, Bd. 486, C. 832.

der Landessicherheit standen, wie Vorratsanschaffung, Investitionen in der Rüstungsindustrie usw.;

2. aus 210 mio £ für den zivilen Wirkungsbereich des Staates;
3. aus 40 mio £ für den Zinsendienst der öffentlichen Schuld, vor allem für die ersten Zinszahlungen an die Vereinigten Staaten und Kanada für deren Nachkriegsanleihen.

Falls auf der Einnahmenseite keine Änderungen vorgenommen würden, wäre auf Grund der bestehenden Besteuerungsskala ein Anwachsen der ordentlichen Einnahmen um 120 mio £, hauptsächlich infolge höherer Erträge der Einkommenssteuer, zu erwarten gewesen.

Eine Gegenüberstellung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf dieser Basis ergäbe ein Budgetdefizit über der Linie von 99 mio £ an Stelle eines Einnahmenüberschusses von 720 mio £ im Fiskaljahr 1950/51. Die Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage gegenüber dem Vorjahr betrug damit insgesamt 819 mio £. Etwas günstiger fällt der Vergleich bei der Darstellung der «wirklichen Einkommensrechnung» (True Revenue Account) aus, da 344 mio £ der neuen öffentlichen Ausgaben im Kapitalbudget aufgeführt waren. Damit ergab sich eine Verschlechterung von 475 mio £ gegenüber 1950/51. Das bedeutete, daß es eine inflatorische Lücke in der Höhe dieser Summe zu überbrücken galt, falls die gleichen internen Gleichgewichtsbedingungen wie in jenem Jahr geschaffen werden sollten.

Einen derartigen Betrag von beinahe 500 mio £ der schon vollbeschäftigten Wirtschaft aufzubürden, war unmöglich. Vielmehr mußte die Regierung danach trachten, die privaten Ausgaben für Konsum- und Investitionsgüter – die Verminderung des Handelsbilanzüberschusses war undenkbar – einzuschränken.

Einerseits rechnete der Schatzkanzler damit, die privaten Investitionen um 170 mio £ zu reduzieren, und zwar nicht durch fiskalische oder monetäre Maßnahmen, sondern durch ein straffes Lizenzsystem. Andererseits schätzte er, daß die privaten Ersparnisse im laufenden Jahr um den gleichen Betrag zunehmen werden, obwohl er kaum Anhaltspunkte für eine derart optimistische Haltung besaß. Auf Grund dieser beiden Annahmen, die eine Linderung des inflationären Druckes um 340 mio £ darstellten, beschloß Gaitskell, daß die zu überbrückende inflatorische Lücke noch ungefähr 150 mio £ betrage. Um ein volkswirtschaftliches Gleichgewicht zu schaffen, mußte daher die effektive Nachfrage um diese Summe reduziert werden. Da die Höhe der öffentlichen Ausgaben fest gegeben war, konnte nur die Reduktion der privaten Nachfrage der geplanten Politik zum Erfolg verhelfen. Demnach mußte die Regierung darauf achten, durch fiskalpolitische Eingriffe die verfügbaren Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte derart umzugestalten, daß eine deflatorische Wirkung im gewünschten Ausmaß entstand. Folgende Steueränderungen fand der Schatzkanzler dazu geeignet: Erhöhung der «Standard Rate» sowie sämtlicher reduzierter Steuersätze der Einkommenssteuer um sechs Pence. Diese Maßnahme allein bedeutete für das Fiskaljahr 1951/52 eine zusätzliche Einnahme von rund 100 mio £. Der restliche Betrag sollte durch die erhöhte Benzin- und Warenumsatzsteuer eingebracht werden.

Dank diesen zusätzlichen Einnahmen war es Gaitskell möglich, mit einem Budgetüberschuß zu rechnen, der über der Linie auf 39 mio £ veranschlagt wurde, während der «wirkliche» Einnahmenüberschuß 224 mio £ betragen sollte³⁷.

Zweites Kapitel

Die Einwirkung der englischen Fiskalpolitik auf die private Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern

Welche Bedeutung fällt der Fiskalpolitik in der Form, in der sie in England von 1945 bis 1951 gestaltet war, und im Hinblick auf die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bedingungen, die während jener Epoche das interne und externe Gleichgewicht der britischen Volkswirtschaft bestimmten, im Rahmen der allgemeinen Bestrebungen zur Schaffung und Erhaltung der Vollbeschäftigung zu? Darf die englische Regierung für sich in Anspruch nehmen, die öffentlichen Finanzen im Einklang mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik und gemäß den jeweiligen Erfordernissen der wirtschaftlichen Situation eingesetzt zu haben? Erfolgte die Gestaltung des staatlichen Finanzhaushaltes stets mit Rücksicht auf dessen konjunkturelle Wirkungen und leistete sie so einen Beitrag zur raschen Gesundung der englischen Volkswirtschaft, oder stellten im Gegenteil die fiskalischen Maßnahmen ein Hindernis in der Entwicklung zum internen und externen Gleichgewicht dar? Auf diese Fragen soll in den nächsten Kapiteln eingegangen werden. Um eine Grundlage für ihre Beantwortung zu schaffen, möchte ich vorerst darstellen, welche Beeinflussung des Beschäftigungsgrades durch die erfolgten fiskalpolitischen Maßnahmen tatsächlich erreicht wurde. Danach wird sich zeigen, ob die in Wirklichkeit erzielten Wirkungen den Bedürfnissen der englischen Wirtschaft, der allgemeinen Zielsetzung der Beschäftigungspolitik und den jeweiligen Absichten der wirtschaftspolitischen Instanz entsprachen.

Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf folgender Überlegung: Den entscheidenden Bestimmungsgrund des Beschäftigungsgrades bildet die effektive Nachfrage aller Wirtschaftssubjekte nach Gütern und Dienstleistungen. Das Wesen der Fiskalpolitik im Rahmen einer Vollbeschäftigungspolitik liegt in der Tatsache, daß durch die fiskalischen Maßnahmen die effektive Gesamtnachfrage der Volkswirtschaft beeinflußt wird. Damit erhalten wir in der Größe

³⁷ Da die von uns untersuchte Zeitspanne 1951 zu Ende geht, wollen wir nur noch feststellen, wie groß dieser budgetierte Einnahmenüberschuß in Wirklichkeit ausgefallen war. Er betrug über der Linie 366 mio £ und in der «wirklichen Einkommensrechnung» 603 mio £. Dieses Mißverhältnis zwischen Voraussage und tatsächlichem Resultat deutet erneut den inflationären Zustand an, in dem sich England nach 1950 befunden hatte. Infolge der ständig gestiegenen Geldeinkommen fielen die Steuereinnahmen um ungefähr 200 mio £ höher aus, als vorgesehen war. Allerdings konnten auch die staatlichen Ausgaben um 120 mio £ gesenkt werden.

der wirksamen Nachfrage ein Kriterium, dank welchem wir die Zusammenhänge zwischen Fiskalpolitik und Beschäftigungsgrad zu erkennen vermögen. Falls es uns daher gelingt, die Auswirkungen der im letzten Kapitel dargestellten Fiskalmaßnahmen auf die effektive Nachfrage der englischen Wirtschaft von 1945 bis 1951 festzustellen, besitzen wir einen Maßstab, an dem wir den Erfolg der Fiskalpolitik im Hinblick auf die beschäftigungspolitische Zielsetzung beurteilen können.

In meiner Darstellung teile ich die effektive Nachfrage in ihre Komponenten auf und unterscheide zwei Kategorien: Einerseits die Nachfrage, die von den privaten Wirtschaftssubjekten geltend gemacht wird, das heißt die private Nachfrage nach Verbrauchs- und Kapitalgütern, andererseits die Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern, deren Größe und Zusammensetzung der Staat bestimmt.

Wenn in diesem Kapitel die Beziehungen zwischen den öffentlichen Finanzen und der privaten Nachfrage nach Verbrauchs- und Kapitalgütern behandelt werden, so dürfen wir die grundsätzliche Problematik einer derartigen Analyse nicht außer acht lassen. Auch hier gilt, wie bei manchen andern Aussagen der Nationalökonomie, daß in der theoretischen Ableitung wohl Gesetzmäßigkeiten erkannt werden, diese aber am praktischen Beispiel nicht nachweisbar sind. So gelingt es in unserm Fall vielfach nicht, Maßnahmen der Fiskalpolitik mit Veränderungen der effektiven Nachfrage in Beziehung zu bringen oder gar quantitative Zusammenhänge zwischen den beiden Größen in Form statistischer Korrelationen festzustellen. In unserem Beispiel sprechen gegen eine derartige Interpretation zwei Gründe. Erstens beruhen die Veränderungen der wirksamen Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern auf Entscheiden, die von den privaten Wirtschaftssubjekten getroffen werden und die sich dem direkten Eingriff der wirtschaftspolitischen Instanz entziehen. Was die fiskalischen Maßnahmen vermögen, ist einzig eine Beeinflussung derjenigen Größen, welche das private Nachfragevolumen maßgebend bestimmen, das heißt in unserem Fall der monetären Bedingungen der Volkswirtschaft. Neben dem Einfluß der Fiskalpolitik auf die Einkommens- und Vermögensstruktur der Konsumenten und Unternehmer bestehen aber noch zahlreiche andere Kräfte, die auf die Gestaltung der privaten Nachfrage einwirken³⁸. Es ist daher möglich, daß die Wirkung der fiskalpolitischen Maßnahmen auf die effektive Nachfrage nicht ungestört zum Ausdruck kommt, sondern durch jene Faktoren verstärkt oder abgeschwächt wird. Zweitens verfügte die englische Regierung nach dem zweiten Weltkrieg neben der Fiskalpolitik noch über andere wirtschaftspolitische Mittel, mit deren Hilfe sie die wirksame Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern beeinflussen konnte. Es waren dies auf dem Konsumgütermarkt vor allem die Rationierung und Preiskontrolle, auf dem Kapitalgütermarkt die Rohstoff-

³⁸ Es ist nicht abwegig, die Nachfrage nach Konsumgütern in erster Linie als eine Funktion des Nettoeinkommens zu bezeichnen, obwohl auch hier andere Bestimmungsgründe maßgebend sein können, wie Preisveränderungen, institutionelle Gewohnheiten usw. Die Nachfrage nach Kapitalgütern hingegen wird nur zu einem geringen Teil durch die Höhe der laufenden Gewinne und Einkommen bestimmt, als vielmehr durch Erwartungen über die zukünftige wirtschaftliche und politische Entwicklung, technische Veränderungen usw.

kontingentierung und die Politik des billigen Geldes. Dazu kamen die zahlreichen Bestimmungen zur Regulierung des Außenhandels. In den Fällen, in denen sich die englischen Behörden bei der Durchführung der Beschäftigungspolitik auf eine Kombination von wirtschaftspolitischen Mitteln stützten, ist es denkbar, daß die Wirkung der eigentlichen Fiskalmaßnahme auf die effektive Nachfrage nicht rein erkennbar ist. Denn sowohl die direkten Kontrollen auf der einen als auch die monetäre Politik auf der andern Seite waren in der Lage, auf eine Intensivierung oder Abschwächung der in unserem Zusammenhang untersuchten fiskalpolitischen Eingriffe hinzuwirken.

Diese Einschränkungen dürfen wir bei der folgenden Untersuchung nicht außer acht lassen. Sie hindern uns, kausale Schlußfolgerungen zu ziehen. Sie schmälern aber keineswegs den Aussagenwert über die tendenzmäßige Wirkung der analysierten Maßnahmen oder verunmöglichen nicht ein Urteil über die Zweckmäßigkeit der durchgeführten Politik.

A. Die private Nachfrage nach Konsumgütern

Die Mehrzahl der Komponenten, die in ihrer Gesamtheit den staatlichen Finanzhaushalt darstellen, besitzen die Eigenschaft, in irgendeiner Art auf die Gestaltung der Geldeinkommen und -vermögen einer Volkswirtschaft einzuwirken. Da aber Größe und Zusammensetzung des Volkseinkommens die wesentlichen Bestimmungsgründe für die Höhe der laufenden Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen bilden, ließe sich daraus schließen, daß die meisten Bestandteile der Staatsfinanzen als Mittel der interventionistischen Fiskalpolitik brauchbar wären. Dies ist aber in Wirklichkeit nicht der Fall. Denn die Eignung zum wirtschaftspolitischen Instrument ist bei den verschiedenen Fiskalmaßnahmen sehr unterschiedlich ausgeprägt. So fallen die Vermögenssteuern, sowohl direkte wie die Erbschaftssteuer, als indirekte wie die Stempelsteuer, für unsere Untersuchung außer Betracht³⁹, und von den öffentlichen Ausgaben eignen sich Aufwendungen wie der Zinsendienst der staatlichen Schuld oder sämtliche Transferzahlungen der Kapitalrechnung nicht, um als wirksame Instrumente einer aktiven Fiskalpolitik verwendet zu werden. Wenn wir ferner

³⁹ Die Klassifikation in Vermögens- und Einkommenssteuern je nachdem ob eine Steuer auf dem Vermögen oder Einkommen lastet, ist teilweise willkürlich. Wenn wir zum Beispiel die «Special Contribution» als Vermögenssteuer bezeichnen und ihr damit eine Wirkung auf die Höhe der laufenden Verbrauchsausgaben absprechen, so schließt dies nicht aus, daß dennoch die effektive Nachfrage nach Konsumgütern teilweise betroffen wurde, falls die Steuer bei denjenigen Wirtschaftssubjekten, die sie nur in geringem Umfang erfaßte, durch eine Einschränkung des laufenden Verbrauchs aufgebracht wurde. Wenn wir hingegen die Wirkung in der ganzen Volkswirtschaft im Auge behalten, so ruhte die Steuerlast bestimmt in erster Linie auf dem Vermögen. Wir können uns auch einen gegenteiligen Fall vorstellen, bei dem eine Steuer, die wir nicht als Kapitalsteuer bezeichnen, auf das Vermögen fallen kann. So ist denkbar, daß Leute mit großem Vermögen auf dieses zurückgreifen, um Steuern jeglicher Art zu bezahlen, damit ihr Lebensstandard gewahrt bleibt. Dennoch wäre es falsch, etwa die direkte Einkommenssteuer deswegen als eine auf dem Vermögen lastende Steuer zu betrachten. Die eben dargelegten Einschränkungen genügen demnach nicht, um generell der Bezeichnung von Vermögenssteuern die Berechtigung abzuspochen.

Fiskalmaßnahmen, die in erster Linie auf die Investitionstätigkeit einwirken, wie die Gewinn- und Übergewinnsteuer oder die «Special Contribution», vor-derhand ausschließen, so bleiben als Komponenten des gesamten Finanzhaushaltes, die in der Lage sind, den privaten Verbrauch direkt zu beeinflussen, nur noch die Einkommenssteuer und die indirekten Steuern auf der Einnahmenseite und die staatlichen Subventionen auf der Ausgabenseite des Fiskus. Es ist in unserem Fall um so mehr gerechtfertigt, diese Auswahl aus der Vielzahl der Fiskalmaßnahmen zu treffen, als die englische Regierung, wie die Darstellung im letzten Kapitel zeigte, sich im Rahmen der interventionistischen Fiskalpolitik während der ganzen Periode von 1945 bis 1951 ausschließlich mit dem Einsatz jener gleichen Maßnahmen begnügte.

Untersuchen wir zunächst, welche Wirkung die direkte Einkommenssteuer, inklusive der sogenannten Surtax, auf die private Nachfrage nach Verbrauchsgütern ausübte. Die Entwicklung der englischen Einkommenssteuer während der Zeitspanne von 1945 bis 1951 läßt sich deutlich in zwei Phasen unterteilen, in denen die Steuergestaltung eine grundsätzlich verschiedene war. In einer ersten Periode unmittelbar nach Kriegsende herrschte allgemein die Tendenz, die Steuersätze herabzusetzen, wenn auch nicht gleichmäßig für alle Einkommensbezüger. Die wesentlichen Erleichterungen in diesem Sinn waren die Erhöhung des steuerfreien Grundbetrages für Arbeitseinkommen von einem Zehntel im Jahr 1945 schrittweise auf einen Fünftel des Einkommens im Jahr 1948 und die Reduktion der «Standard Rate» von 10/- auf 9/- im Jahr 1945. In einer zweiten Phase, die 1951 beginnt, setzte die rückläufige Bewegung ein, und es überwogen die Eingriffe, die auf eine Erhöhung der Einkommenssteuer hinwirkten. Die hauptsächliche Maßnahme dieser Art war die Heraufsetzung aller Steuersätze um 6 d im Budget für das Jahr 1951. Zwischen den beiden Perioden lagen die Jahre 1949 und 1950, in denen die Höhe und Struktur der Einkommenssteuer nur unwesentlich umgestaltet wurde⁴⁰.

Wie paßte eine derartige Steuerstruktur in den Rahmen der allgemeinen Politik zur Herbeiführung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts? Die Maßnahmen, die während der ersten Periode getroffen wurden, wirkten zweifellos expansiv auf den Beschäftigungsgrad. Die verschiedenen Steuerbegünstigungen stellten eine Erhöhung der verfügbaren Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte dar, welche damit in die Lage versetzt waren, ihre Nachfrage nach Verbrauchsgütern auszudehnen. Da wir vorläufig sämtliche Veränderungen der öffentlichen Ausgaben vernachlässigen und die effektive Nachfrage des Staates als konstant annehmen, entspricht diese Politik der Steuerermäßigung dem theoretischen Modell, bei dem durch Senkung der öffentlichen Einnahmen bei gleichbleibenden öffentlichen Ausgaben ein Budgetdefizit geschaffen oder erhöht bzw. ein Budgetüberschuß vermindert wird. Die expansive Wirkung

⁴⁰ Selbstverständlich fanden auch innerhalb der hier unterschiedenen Phasen fiskalpolitische Anordnungen statt, die der allgemeinen Tendenz entgegenliefen. Dies war besonders in der ersten Periode der Fall, als durch die Umgestaltung der Progressivskala für gewisse mittlere und obere Einkommensklassen keine Steuererleichterungen gewährt wurden.

kommt dank der erhöhten Kaufkraft der privaten Wirtschaftssubjekte zustande, deren Einkommen infolge der niedrigeren Steuersätze gestiegen sind.

In unserem Fall betrugen die zur privaten Verwendung freigesetzten Summen im Jahr 1945 315 mio £ infolge der Herabsetzung der Standard Rate und in den Jahren 1946 bis 1948 186 mio £ durch die Hebung des steuerfreien Arbeits Einkommens. In welchem Ausmaß wirkte diese Freisetzung von Kaufkraft inflationär?

Während der zweiten Phase, beginnend im Frühjahr 1951, erzeugten die Steueränderungen die gegenteilige Wirkung, und die gestiegene Einkommenssteuer bewirkte eine Linderung des inflatorischen Druckes auf den Beschäftigungsgrad. Durch die Erhöhung sämtlicher Steuersätze um 6 d wurden die verfügbaren Einkommen um rund 100 mio £ vermindert, was seinerseits eine Einschränkung der privaten Nachfrage nach Verbrauchsgütern nach sich ziehen mußte. Wie groß war der Rückgang der effektiven Nachfrage und damit die deflatorische Wirkung, welche durch die Senkung der persönlichen Einkommen erzeugt wurde?

Die absoluten Beträge, die der Gesamtheit der privaten Wirtschaftssubjekte in der ersten Periode in Form von Steuerbegünstigungen zufließen bzw. die ihr in der zweiten Phase durch Steuererhöhungen entzogen wurden, geben uns nur einen unbestimmten Anhaltspunkt zur Beurteilung der Wirkung, die jene Maßnahmen auf den Beschäftigungsgrad ausübten. Sie besagen allein, um welche Summe sich die privaten Einkommen veränderten, jedoch nicht, in welchem Verhältnis sich deswegen die wirksame Nachfrage erhöhte oder senkte. Damit wir aber die Wirkung auf den Beschäftigungsgrad zu erkennen vermögen, stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die privaten Wirtschaftssubjekte den Zuwachs an Geldeinkommen in kaufkräftige Nachfrage nach Verbrauchsgütern verwandelten bzw. die Reduktion der verfügbaren Einkommen durch eine Verminderung der privaten Nachfrage ausglich. Die Lösung dieses Problems gelingt uns nur, wenn wir nicht allein die absoluten Summen betrachten, um welche die Gesamtheit der verfügbaren privaten Einkommen durch die verschiedenen Fiskalmaßnahmen verändert wurde, sondern uns vor allem mit der Struktur der durchgeführten Steuerpolitik befassen. Wir müssen versuchen, die Steuermaßnahmen auf die einzelnen sozialen Klassen und Einkommenskategorien aufzuteilen, die von den Erhöhungen und Reduktionen der Einkommenssteuersätze tatsächlich betroffen wurden. Eine derartige Betrachtungsweise ist notwendig, weil innerhalb der gesamten Volkswirtschaft verschiedene Klassen mit einer unterschiedlichen Grenzneigung zum Verbrauch bestehen, so daß ein Einkommenszuwachs nicht von allen Wirtschaftssubjekten auf dieselbe Art verwendet und eine Einkommensreduktion auf die gleiche Weise getragen werden. Das Ausmaß, in dem eine Einkommensveränderung auf die effektive Nachfrage wirkt, ist demnach je nach der Art der Steuermaßnahme verschieden groß, und je stärker die fiskalischen Eingriffe auf die Einkommenskategorien mit einer hohen Grenzneigung zum Konsum fallen, desto größer wird die Wirkung auf die wirksame Nachfrage und damit auf den Beschäftigungsgrad sein. Um in unserem Fall eine Aussage über die Wirkung treffen zu können, welche auf die

effektive Gesamtnachfrage der englischen Volkswirtschaft von 1945 bis 1951 durch die Einkommenssteuerepolitik erzielt wurde, müssen wir zunächst Art und Umfang der Einkommensneuverteilung als Folge jener Steuerveränderungen untersuchen⁴¹.

Um einen Überblick über die Wirkung zu erhalten, die von der Gestaltung der Einkommenssteuer auf die Einkommensverteilung ausgeübt wurde, stellen wir die Einkommen vor Abzug der Steuer, das heißt die Bruttoeinkommen, den entsprechenden Einkommen nach Abzug der Steuer, das heißt den Nettoeinkommen, gegenüber, wobei wir diesen Vergleich bei verschiedenen Einkommenskategorien vornehmen. Für England ergibt sich dabei in der Zeit von 1945 bis 1951 folgende Verteilung der Steuerlast⁴²:

Bruttoeinkommen in £	Nettoeinkommen (In den Klammern das Verhältnis der Nettoeinkommen zu den entsprechenden Bruttoeinkommen)					
	1945/46 £ %	1946/47 £ %	1947/48 £ %	1948/50 £ %	1950/51 £ %	1951/52 £ %
300	290 (97)	300 (100)	300 (100)	300 (100)	300 (100)	300 (100)
350	326 (93)	346 (99)	350 (100)	350 (100)	350 (100)	350 (100)
500	424 (85)	455 (91)	472 (94)	478 (96)	481 (97)	484 (97)
1 000	699 (70)	758 (76)	786 (79)	820 (82)	831 (83)	833 (83)
2 000	1224 (60)	1320 (66)	1374 (69)	1460 (73)	1471 (74)	1453 (73)
5 000	2243 (45)	2457 (49)	2512 (50)	2597 (52)	2609 (52)	2516 (50)
10 000	3218 (32)	3532 (35)	3586 (36)	3672 (37)	3684 (37)	3465 (35)
20 000	3905 (20)	4257 (21)	4311 (22)	4397 (22)	4409 (22)	3941 (20)
50 000	4665 (9)	5007 (10)	5061 (10)	5147 (10)	5159 (10)	4691 (9)

Die obige Zusammenstellung ist in doppelter Hinsicht aufschlußreich. Erstens vermittelt sie uns einen Überblick über die Gestaltung der englischen Einkommenssteuer, wie sie schon 1945 bestanden hatte. Die Steuerstruktur zu diesem Zeitpunkt bildete die Grundlage der Einkommenssteuerepolitik während der ganzen Amtsperiode der Labourregierung, da die neu eingeführten Fiskalmaßnahmen nicht in der Lage waren, den grundsätzlichen Aufbau jenes Systems entscheidend zu ändern. Deswegen verdient der Zustand am Ausgangspunkt der von uns untersuchten Zeitspanne besondere Beachtung, denn er beherrschte die Steuerpolitik bis 1951 in ausgeprägterer Weise, als dies die einzelnen Steuer-

⁴¹ Wir stoßen damit auf das Problem, das man als Redistribution des Volkseinkommens durch die Fiskalpolitik bezeichnet. Während es sich im allgemeinen zwar darum handelt, durch eine derartige Politik bewußt den Beschäftigungsgrad zu beeinflussen, erfolgte die Neuverteilung des Sozialprodukts im Rahmen der englischen Einkommenssteuerepolitik nicht in erster Linie aus beschäftigungspolitischen Überlegungen. Ausschlaggebend waren vielmehr die politischen und sozialen Grundsätze der Labourpartei. Da wir uns aber vorläufig darauf beschränken, die Wirkung der getroffenen Maßnahmen auf den Beschäftigungsgrad festzustellen, sind die Beweggründe der durchgeführten Politik grundsätzlich ohne Bedeutung.

⁴² Die Zusammenstellung bezieht sich auf das Arbeitseinkommen eines verheirateten Zensiten mit zwei Kindern. Die Zahlen sind den verschiedenen «Financial Statements» der entsprechenden Jahre entnommen.

änderungen vermochten. Zweitens läßt uns die obige Zusammenstellung die Wirkung der Steuereingriffe auf die verschiedenen Einkommenskategorien zwischen 1945 und 1951 erkennen. Damit erhalten wir die Möglichkeit, die Beziehung zwischen den einzelnen Maßnahmen der Einkommenssteuerpolitik und der effektiven Nachfrage und dadurch dem Beschäftigungsgrad herzustellen.

Zu Punkt 1. Das auffallendste Merkmal des englischen Einkommenssteuersystems bildet die ausgeprägt progressive Gestaltung der Steuersätze. Dies gilt für die Steuerstruktur im Jahr 1945, welche die Labourregierung bei ihrem Amtsantritt übernommen hatte, als auch für die übrigen Jahre ihrer Regierungszeit. So betrug 1945 der jährliche Steuersatz auf einem Arbeitseinkommen von 300 £ für einen verheirateten Einkommensbezüger mit zwei Kindern nur 8 d pro £. Er stieg bei einem Einkommen von 500 £ auf 3/-, belief sich auf 6/- bei 1000 £ Einkommen, auf 7/9 bei 2000 £, auf 11/- bei 5000 £, erhöhte sich auf 13/7 bei 10000 lb und erreichte schließlich einen Maximalsatz von über 18/- bei Einkommen über 50 000 £⁴³. Auf Grund einer derartigen Belastung ergaben sich die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Brutto- und Nettoeinkommen, die vor allem bei den höheren Einkommen deutlich zum Ausdruck gelangen. Während die Einkommen bis zu 500 £ nur eine Reduktion von rund 10% erfuhren, wurden die mittleren Einkommen durch die Einkommenssteuer auf ungefähr die Hälfte herabgesetzt, und die höheren erlitten sogar Abzüge bis zu 90% ihres ursprünglichen Betrages. Eine Einflußnahme in solchem Ausmaß berechtigt uns zur generellen Feststellung, daß das englische Einkommenssteuersystem weitgehend zur Redistribution des Volkseinkommens zugunsten der unteren Einkommensklassen beigetragen hat.

Zu Punkt 2. Das zweite Ergebnis, das wir für unsere Untersuchung benötigen – die Kenntnis über die Auswirkung der während der Jahre 1945 bis 1951 durchgeführten Steuermaßnahmen auf die einzelnen Einkommenskategorien –, ist nicht weniger deutlich ersichtlich. Einerseits gelangen die beiden Phasen, in denen wir eine grundsätzlich verschiedene Steuergestaltung feststellten, zum Ausdruck. Die erste, die von 1945 bis 1948 dauerte, zeichnete sich durch Steuerermäßigungen aus, welche die verfügbaren Einkommen der Wirtschaftssubjekte erhöhten. Bei allen Einkommensklassen ist eine Zunahme der Nettoeinkommen erkennbar, die zum Teil bis zu 10% der Bruttoeinkommen betrug. Die zweite Phase, beginnend im Jahr 1951, machte jene Vergünstigungen teilweise zunichte, doch waren die Einbußen durchwegs geringer als die Einkommenszuwüchse in den ersten Nachkriegsjahren. Zwischen diesen beiden Perioden lag eine Zeitspanne, in der nur unbedeutende Steueränderungen vorgenommen wurden.

Andrerseits erkennen wir das Ausmaß der Einkommensveränderungen als Folge der durchgeführten Steuermaßnahmen bei den einzelnen Einkommensbezügern. Wohl kamen absolut gemessen die Steuererleichterungen in der ersten Phase allen Einkommenskategorien zugute, und in der zweiten Phase wurden

⁴³ Die Ziffern stammen aus dem «Financial Statement» für 1946/47. Die Steuersätze der übrigen Jahre weisen grundsätzlich die gleiche Struktur auf, was in der obigen Tabelle aus der Entwicklung der Nettoeinkommen entnommen werden kann.

die erhöhten Steuersätze von allen Klassen getragen, doch waren Begünstigung und Belastung unter dem relativen Gesichtspunkt nicht für sämtliche Wirtschaftssubjekte gleich groß. So erfolgten die Steuerreduktionen deutlich zugunsten der unteren und mittleren Einkommensklassen. Zur Verdeutlichung dieser Feststellung diene folgende Zusammenstellung, in der der prozentuale Zuwachs der Nettoeinkommen zwischen 1945 und 1950 für die einzelnen Einkommenskategorien dargestellt wird:

Bruttoeinkommen £	Nettoeinkommen des Jahres 1950 in % des Jahres 1945
300	104 ⁴⁴
350	107 ⁴⁴
500	114
1 000	119
2 000	120
5 000	116
10 000	114
20 000	113
50 000	110

Wir erkennen aus der obigen Tabelle, daß der relative Einkommenszuwachs auf Grund der Steuersenkungen der Einkommenssteuer zwischen den Jahren 1945 und 1950 bei den Einkommen bis zu 2000 £ am größten war, die eine Zunahme bis zu 20% verzeichnen konnten. Bei den Klassen bis zu 500 £ ist dabei das Anwachsen der verfügbaren Einkommen nur scheinbar geringer, da in Wirklichkeit diese Einkommen von der Steuer größtenteils ausgenommen waren. Für die Bezüger hoher Einkommen brachten die Steuermaßnahmen wohl eine absolute Erhöhung der disponiblen Einkommen um 10–15%, doch war die Begünstigung verhältnismäßig geringer als bei den übrigen Einkommenskategorien.

Als Schlußfolgerung ziehen wir aus dieser Erkenntnis, daß die Steuerpolitik zwischen 1945 und 1950 eine stärkere Neuverteilung des Volkseinkommens zugunsten der mittleren und unteren Einkommen bewirkte, als dies bei der Steuerstruktur unmittelbar nach Kriegsende der Fall war. Da wir das Einkommenssteuersystem zu jenem Zeitpunkt schon als äußerst progressiv bezeichnet hatten, ist ein solches Resultat um so beachtlicher, denn selbst wenn die Steuereingriffe die Progressionsskala unverändert gelassen hätten, wäre die Begünstigung für die unteren und mittleren Einkommenskategorien relativ am größten gewesen. In der Art und Weise, wie die Änderung der Steuersätze aber in Wirklichkeit erfolgt war, erhöhte sich sogar die Progressivität des englischen Einkommens-

⁴⁴ Die geringe prozentuale Zunahme der Nettoeinkommen von 300 £ und 350 £ ist darauf zurückzuführen, daß die Einkommen in dieser Höhe schon seit 1946 von der Einkommenssteuer ausgenommen waren, was natürlich jede weitere Begünstigung ausschloß.

steuersystems, und die Wirkung der durchgeführten Steuerpolitik fiel noch ausgesprochen auf die Bezüger kleiner und mittlerer Einkommen⁴⁵.

Wir fassen das Resultat unserer bisherigen Analyse zusammen und bringen es mit unserer allgemeinen Problemstellung in Beziehung. Diese bestand in der Frage nach der Wirkung, welche durch die Gestaltung der Einkommenssteuer nach 1945 auf die wirksame Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte nach Konsumgütern erzielt wurde. Um eine Grundlage zur Lösung dieser Frage zu erhalten, mußten wir versuchen festzustellen, welche Einkommenskategorien von den durchgeführten Steuermaßnahmen erfaßt wurden, und wir analysierten daher die redistributive Wirkung des englischen Steuersystems. Als vorläufiges Ergebnis zeigte unsere Untersuchung, daß verschiedene Steuereingriffe zu einer Erhöhung der privaten verfügbaren Einkommen geführt hatten, und zwar in stärkerem Ausmaß bei den unteren und mittleren als bei den oberen Einkommenskategorien. Was besagt dieses Ergebnis im Hinblick auf unsere allgemeine Problemstellung?

Wie wir oben gesehen hatten, betrug die Erhöhung der verfügbaren privaten Einkommen als Folge der gesenkten Steuersätze zwischen 1945 und 1948 im

⁴⁵ Wir können die eben gemachten Aussagen über die redistributive Wirkung der englischen Einkommenssteuer nach 1945 durch eine zweite Analyse erhärten, falls wir als Untersuchungsobjekt nicht die einzelnen Einkommensklassen heranziehen, sondern die Steuerwirkung in bezug auf die Aufteilung des Sozialproduktes zwischen den verschiedenen Produktionsfaktoren untersuchen. Dabei erhalten wir über den relativen Anteil der Produktionsmittelkategorien am Volkseinkommen vor und nach der Steuerbelastung folgendes Bild:

	Prozentualer Anteil am Volkseinkommen			
	1946 %	1948 %	1950 %	1951 %
Löhne vor der Steuer	37	41	41	43
nach der Steuer	39	44	44	46
Gehälter vor der Steuer	20	22	23	24
nach der Steuer	20	22	23	25
Zinsen, Dividenden, Profite vor der Steuer	28	25	25	23
nach der Steuer	24	23	22	20

Aufschlußreich ist für unsere Untersuchung die Verschiebung des relativen Anteils am Sozialprodukt, die sich bei den verschiedenen Einkommenskategorien nach Berücksichtigung der Einkommenssteuer ergab. Auf der einen Seite erhöhte sich die Beteiligung der Lohnempfänger am Volkseinkommen, während auf der andern Seite den Bezüglern von Zinsen, Dividenden und Profiten nach Abzug der Steuern ein verhältnismäßig geringerer Anteil am Sozialprodukt zur Verfügung stand. Das englische Steuersystem bewirkte daher eine Neuverteilung der Einkommen in dem Sinn, daß die Lohnempfänger ihren Anteil am Sozialprodukt auf Kosten der Bezüglern von Gewinnen, Dividenden und Profiten ausdehnen konnten. Falls wir die Lohnempfänger mit den Empfängern niederer Einkommen gleichsetzen – eine umstrittene Annahme, der aber eine grundsätzliche Geltung nicht abgesprochen werden kann –, so erfolgte die Redistribution zugunsten der unteren Einkommensklassen, und wir gelangen damit zum gleichen Ergebnis, das wir oben in umfassenderer und genauerer Form dargelegt hatten.

gesamten ungefähr 500 mio £. Eine derartige Vermehrung der Nettoeinkommen mußte zu einem Anstieg der effektiven Nachfrage nach Verbrauchsgütern führen, wobei das Ausmaß dieser Wirkung von der jeweiligen Grenzneigung zum Konsum derjenigen Wirtschaftssubjekte abhing, die in den Genuß der Steuerbegünstigung gelangten. Die Struktur der durchgeführten Steuerpolitik rechtfertigt in unserem Fall die präzisere Aussage, daß der erhebliche Teil der freigesetzten Steuergelder als private Kaufkraft auf dem Konsumgütermarkt aufgetreten war. Denn die Steuerermäßigungen erfolgten in erster Linie bei den unteren und mittleren Einkommenskategorien, von denen zu erwarten war, daß sie den Einkommenszuwachs größtenteils zum Kauf von laufenden Gütern und Dienstleistungen aufwenden würden. Diese Behauptung ruht auf der allgemein anerkannten Voraussetzung, daß die niederen Einkommen einen hohen Hang zum Verbrauch aufweisen, während mit steigendem Einkommen der Anteil, welcher aus einem bestimmten Einkommenszuwachs für Konsumgüter aufgewendet wird, zurückzugehen tendiert. Es ist zwar nicht möglich, eine genaue quantitative Aussage über die Größe der zusätzlich aufgetretenen Kaufkraft zu machen, doch war zweifellos makroökonomisch gesehen die Zunahme der gesamten wirksamen Nachfrage nicht kleiner, als auf Grund des volkswirtschaftlichen Hangs zum Verbrauch bei der damaligen Höhe des englischen Volkseinkommens zu erwarten war.

Die Schlußfolgerung aus diesem Ergebnis lautet, daß durch das Auftreten zusätzlicher Kaufkraft auf dem Konsumgütermarkt der inflatorische Druck, der für die englische Volkswirtschaft nach 1945 charakteristisch war, verschärft wurde. Unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungspolitik hatten daher die getroffenen Steuermaßnahmen die Bestrebungen zur Herbeiführung eines wirtschaftlichen Gleichgewichts gehemmt und infolgedessen entgegen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Konzeption gewirkt.

Während das erreichte Resultat als theoretische Erkenntnis ohne Zweifel richtig ist, so darf dennoch seinem praktischen Aussagenwert im Hinblick auf die besondere Situation, in der sich die englische Volkswirtschaft nach 1945 befand, nur eine beschränkte Bedeutung beigemessen werden. Dem Vorwurf, eine inflationäre Steuerpolitik getrieben zu haben, kann die Labourregierung verschiedene Argumente entgegensetzen.

Erstens war das Ausmaß der Steuerreduktionen zu gering, als daß die Summen, die dadurch als Kaufkraft freigesetzt wurden, im Vergleich zu den gesamten privaten Ausgaben für Konsumgüter stark ins Gewicht gefallen wären. So beliefen sich die Verbrauchsausgaben aller privaten Wirtschaftssubjekte nach 1945 jährlich auf folgende Beträge:

1946	7 135 mio £	1949	8 748 mio £
1947	7 875 mio £	1950	9 190 mio £
1948	8 392 mio £	1951	9 880 mio £ ⁴⁶

⁴⁶ Quelle: «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 2. Die angeführten Summen sind auf Grund der laufenden Preise errechnet.

Da die Steuersenkungen die verfügbaren Einkommen außer 1945 um weniger als 100 mio £ jährlich erhöhten, stellte die zusätzlich geschaffene Kaufkraft im Rahmen der gesamten Konsumausgaben keine außerordentlich hohe Summe dar.

Zweitens waren die privaten Wirtschaftssubjekte im Besitz umfangreicher Ersparnisse, die sie während des Krieges anzuhäufen gezwungen waren und die sie nach Kriegsende teilweise zur Befriedigung des starken Nachholbedarfs zu verwenden gedachten. Die englische Volkswirtschaft befand sich daher, wie wir im ersten Teil gesehen hatten, in einer sehr liquiden Verfassung. Mit einer gewissen Berechtigung konnte sich die britische Regierung auf den Standpunkt stellen, daß selbst eine gegenteilige Steuerpolitik, die eine Erhöhung der Steuersätze angeordnet hätte, keinen wesentlichen Beitrag zur Herstellung des allgemeinen Gleichgewichts hätte leisten können. Vielmehr wäre die deflatorische Wirkung der Fiskalpolitik weitgehend durch Rückgriffe auf die Kriegersparnisse ausgeglichen worden, so daß nach wie vor auf dem Konsumgütermarkt ein Nachfrageüberschuß vorhanden gewesen wäre.

Drittens konnte der Schatzkanzler dem Vorwurf, seine Steuergestaltung habe die Progression des Steuersystems erhöht und damit die inflatorische Wirkung verstärkt, entgegenhalten, daß die Maßnahmen zwischen 1945 und 1951 die Steuerstruktur im Vergleich zum Zustand, den die Labourregierung übernommen hatte, nur unwesentlich umgestalteten. Vielmehr war es der Aufbau der Einkommenssteuer im Jahr 1945, der während der ganzen von uns untersuchten Periode die Steuerprogression in erster Linie bestimmte. Unter den gegebenen wirtschaftlichen und politischen Umständen wäre eine konjunkturgerechte, auf dem Gedanken der Einkommensredistribution ruhende Steuerpolitik überhaupt undenkbar gewesen. Denn sie hätte von der Labourregierung verlangt, eine Neuverteilung des Volkseinkommens zu Ungunsten der unteren Einkommensbezüger vorzunehmen, womit die Arbeiterpartei selbstverständlich mit ihren ideologischen und sozialen Grundsätzen in Konflikt geraten wäre. Ferner hätten die Steuereingriffe sehr weit gehen müssen, falls eine derartige Politik ihr Ziel erreichen wollte, und zudem hätte sich der Fiskus mit einem empfindlichen Einnahmenausfall abfinden müssen. Alle diese Einwände nahmen im Fall Englands einer antiinflationären, redistributiven Steuerpolitik jede Aussicht auf Erfolg und Möglichkeit der Realisierung⁴⁷.

Viertens besaß die englische Regierung in der Rationierung der Verbrauchsgüter ein wirksameres Mittel zur Beeinflussung der Konsumgüternachfrage, als es sämtliche steuerpolitischen Maßnahmen darstellten. Sie durfte sich daher eher zu Steuerkonzessionen bereit erklären, da die inflatorische Wirkung, welche die erhöhten verfügbaren Einkommen in Form von zusätzlicher Kaufkraft auf

⁴⁷ Es ist überhaupt zweifelhaft, ob der inflationäre Effekt geringer gewesen wäre, falls die Steuerreduktionen zugunsten der oberen Einkommenskategorien erfolgt wären. Denn die Annahme einer niedrigeren durchschnittlichen Konsumneigung bei den höheren Einkommen war in der Periode unmittelbar nach dem Krieg nicht unbedingt zutreffend. Da die Rationierung der sogenannten Luxusartikel bald aufgehoben wurde, war anzunehmen, daß die Bezüger höherer Einkommen ihren Nachholbedarf auf diesem Sektor befriedigten und die Steuerermäßigungen nicht in Form von Ersparnissen anlegten.

dem Verbrauchsgütermarkt ausübten, durch direkte Kontrollen neutralisiert werden konnte.

Zusammenfassend können wir die Wirkung der Einkommenssteuer auf die effektive Nachfrage als expansiv in ihrem Wesen, doch als unbedeutend in ihrem Ausmaß charakterisieren.

Wir hatten uns vorläufig darauf beschränkt, die Steuermaßnahmen in den ersten Jahren unmittelbar nach Kriegsende, in denen allgemein die Steuersätze gesenkt wurden, zu analysieren. Die Aussage, die wir über deren Wirkung auf die private Nachfrage nach Verbrauchsgütern getroffen hatten, braucht nur unwesentlich umgeformt zu werden, damit wir das zutreffende Bild über die Folgen der Steuerpolitik nach 1950 erhalten, die sich durch eine generelle Steuererhöhung auszeichnete. Die Struktur der Steuermaßnahmen im Jahr 1951 war zwar zu wenig ausgeprägt, als daß definitive Schlüsse in bezug auf die Belastung der einzelnen Einkommenskategorien möglich wären. Doch zeichnete sich auch hier eine stärkere Erfassung der oberen Einkommen ab, während die Nettoeinkommen bis zu 2000 £ praktisch nicht verändert wurden. Den Wirtschaftssubjekten, die einen hohen Hang zum Verbrauch aufwiesen, blieben damit die verfügbaren Einkommen beinahe ungekürzt erhalten.

Dies erlaubt uns, ein dem ersten Resultat analoges Urteil über den Erfolg der Steuerpolitik nach 1950 zu fällen, obwohl die Voraussetzungen in den beiden Phasen genau die umgekehrten waren. Wohl wirkten die Steuersenkungen im allgemeinen restriktiv, doch waren die getroffenen Maßnahmen zu unbedeutend und zu zaghaft, als daß sie im Rahmen der gesamten Desinflationspolitik einen entscheidenden Beitrag hätten leisten können.

Die Berücksichtigung der Einkommenssteuer allein gäbe uns nur einen unvollständigen Eindruck von den Wirkungen der Fiskalpolitik auf die wirksame private Nachfrage nach Konsumgütern. Neben dieser direkten Steuer gibt es zwei weitere Fiskalmaßnahmen, welche die Kaufkraft der privaten Wirtschaftssubjekte wesentlich verändern. Es sind dies einerseits die indirekten Steuern und andererseits die sozialen Transferzahlungen und staatlichen Subventionen.

Die Gruppe der indirekten Steuern bildet einen wichtigen Bestandteil des britischen Fiskalsystems, und ihre Bedeutung als öffentliche Einnahmenquelle hat seit dem zweiten Weltkrieg noch zugenommen. Die Vielfalt in der Zusammensetzung der indirekten Steuermaßnahmen, ihre Entwicklung und die Veränderungen einzelner ihrer Komponenten können der folgenden Aufstellung entnommen werden⁴⁸ (siehe folgende Tabelle).

Wenn wir zunächst unser Augenmerk auf die Entwicklung des indirekten Steuersystems als Ganzes richten, so erkennen wir eine stetige Zunahme seiner Erträge. Doch stellte diese Bewegung nicht nur eine absolute Vermehrung der öffentlichen Einnahmen dar, sondern zugleich fand ein relativer Anstieg der indirekten Steuern im Vergleich zu den restlichen staatlichen Einnahmequellen statt. Seit 1945 war innerhalb des englischen Fiskalsystems eine strukturelle Verschiebung der öffentlichen Einnahmen erkennbar, wobei die Gruppe der

⁴⁸ Die Ziffern sind auszugsweise dem «Forty-Third Report of the Commissioners of H. M. Customs and Excise» für das Jahr 1952 entnommen. Cmd. 8727, Tabelle 2.

Steuertyp in mio £	1945/46	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52
Bier	306	260	274	307	277	262	261
Übrige alkoholische Getränke	75	90	102	111	117	136	118
Tabak	416	446	568	604	601	604	613
Benzin	65	56	57	57	63	144	201
Warenumsatzsteuer .	118	181	246	291	292	303	338
Verschiedene (Wetten, Kaffee, Unterhaltung) usw.	131	150	179	185	170	179	222
Total	1111	1183	1426	1555	1520	1628	1753

indirekten Steuern im Gegensatz zu den direkten Steuern dem Fiskus einen ständig wachsenden Anteil seiner gesamten Einkünfte einbrachten. Für die Mehrzahl der Budgets nach 1945 ist es charakteristisch, daß die Schatzkanzler das Schwergewicht der Einnahmenpolitik in stärkerem Maß auf das indirekte Steuersystem legten.

Jahr	Direkte Steuern auf Einkommen		Indirekte Steuern	
	in mio £	in %	in mio £	in %
1945/46	1895	63	1111	37
1946/47	1588	57	1183	43
1947/48	1568	52	1426	48
1948/49	1742	53	1555	47
1949/50	1848	55	1520	45
1950/51	1792	52	1628	48
1951/52	2112	53	1753	47 ⁴⁹

In der obigen Tabelle werden die indirekten Steuern den direkten Steuern auf dem Einkommen (Income Tax, Surtax, Profits Tax, Excess Profits Tax) gegenübergestellt, wobei die Prozentsätze den relativen Anteil der betreffenden Steuerkategorie am Gesamtertrag der beiden Steuerarten zum Ausdruck bringen. Während unmittelbar nach Kriegsende die direkten Steuern im Vergleich zur indirekten Besteuerung noch 63% der Gesamteinnahmen aus diesen beiden Steuertypen darstellten, betrug ihr Anteil im Jahr 1951 nur noch knapp über 50%. Hiezu im Gegensatz bewegten sich die Erträge der indirekten Steuern. Während sie 1945 nur einen Drittel der von uns berücksichtigten Einnahmenarten als ihr Verdienst buchen konnten, erhöhte sich ihr Beitrag in die Staatskasse bis 1951 auf beinahe die gleiche Summe, die dem Fiskus durch die Erträge

⁴⁹ «Annual Abstract of Statistics 1952», Tabelle 254, für die Angaben in bezug auf die direkte Besteuerung.

der direkten Steuern zufiel. Was bedeutete eine derartige Steuergestaltung im Rahmen der allgemeinen Politik zur Stabilisierung des Beschäftigungsgrades?

Die wachsenden Erträge der indirekten Steuern kamen, wie wir im letzten Kapitel wiederholt feststellten, durch verschiedene Erhöhungen der Steuersätze zustande. So wurde die Steuer auf Tabak, die ursprünglich 35 sh pro Pfund Roh-tabak betragen hatte, in den Budgets von 1947 und 1948 beinahe verdoppelt und auf 58 sh festgesetzt. Gleichzeitig erfolgte, wenn auch in geringerem Ausmaß, eine Steigerung des Steuersatzes bei der Biersteuer. Die dritte indirekte Steuerform von wesentlicher Bedeutung bildete die Warenumsatzsteuer, welche die meisten Haushaltgegenstände erfaßte. Der normale Steuersatz betrug 33,5%, doch gab es daneben einen andern von 100% auf Luxusartikeln und einen solchen von 66,5% auf Halb-Luxusgegenständen (Semi-Luxuries).

Diese drei Steuerarten, denen sich nach 1950 noch die Benzinsteuern zugesellte, stellten den Grundstock des englischen indirekten Steuersystems dar. Sie weisen alle zusammen die Eigentümlichkeit auf, von welcher der Erfolg indirekter Besteuerung weitgehend abhängt und die darin besteht, daß die Nachfrageelastizität nach den von der Steuer erfaßten Produkten relativ gering sein muß. Dies trifft in ausgesprochenem Maß für die besonders stark belasteten Güterkategorien Tabak und alkoholische Getränke zu. Doch auch bei der Warenumsatzsteuer wird durch den Umstand, daß ganze Gütergruppen belastet werden, die Möglichkeit der Substitution, die zwischen manchen Produkten des täglichen Bedarfs in gewissem Grad besteht, vermindert. Eine derartige Steuergrundlage erlaubt uns die Annahme, daß das indirekte Steuersystem, wie es in England nach 1945 aufgebaut war, in starkem Ausmaß eine Einkommenswirkung und nicht eine Substitutionswirkung erzielte und damit in erster Linie eine Verminderung und nicht eine bloße Verschiebung der effektiven Nachfrage bewirkte.

Mit dieser Aussage fallen wir bereits das Urteil über die Bedeutung der indirekten Steuern im Rahmen der Beschäftigungspolitik. Es lautet wesentlich günstiger als über die Gestaltung der direkten Steuern, leisteten doch die indirekten Steuern durch die Einschränkung der wirksamen Nachfrage einen beachtlichen Beitrag zur Linderung des inflatorischen Druckes. So reduzierten sie die Kaufkraft der Bruttoeinkommen jährlich um mehr als 15%. Wenn auch die Einkommenssteuer das Volkseinkommen um ungefähr den gleichen Betrag verminderte, so war doch die daraus resultierende deflationäre Wirkung geringer. Denn während die direkten Steuern nur die verfügbaren Einkommen bestimmten und damit bloß eine Senkung der Kaufkraft im Verhältnis der durchschnittlichen Konsumneigung der gesamten Volkswirtschaft bewirkten, kürzten die indirekten Steuern die effektive Nachfrage ex definitione um den totalen Steuerbetrag. Im Rahmen der Konjunkturpolitik war daher die Beibehaltung und die zeitweise Ausdehnung der hohen indirekten Steuersätze zweifellos richtig.

Trotz dem erfreulichen Resultat dürfen wir uns nicht über die Beweggründe täuschen, die der eben geschilderten Steuerpolitik zugrunde lagen. Für den Staat bildeten die indirekten Steuern in erster Linie ein Mittel der Einnahmenbeschaffung, und ihre Gestaltung erfolgte nicht bewußt im Rahmen der allge-

meinen Wirtschaftspolitik. Der englische Fiskus sah im System der indirekten Besteuerung vor allem dessen Ergiebigkeit als öffentlicher Einnahmequell⁵⁰. Daneben jedoch hafteten ihm in den Augen der Labourregierung mehrere Mängel an, von denen der bedeutendste in der Verteilung der Steuerlast bestand. Infolge ihrer regressiven Wirkung benachteiligte die indirekte Steuer in vermehrtem Maß die unteren Einkommenskategorien, was im Rahmen der Desinflationpolitik zwar erwünscht war, jedoch im Gegensatz zu den allgemeinen sozialen Grundsätzen stand. Nur die Eigenschaft der Ergiebigkeit bewog die Labourregierung, diesen für sie wichtigen Nachteil der indirekten Steuern in Kauf zu nehmen. Sie versuchte indessen, die asozialen Nebenerscheinungen auszugleichen, indem sie eine ausgedehnte Subventionspolitik zugunsten der von der Steuer vor allem betroffenen Wirtschaftssubjekte betrieb. Mit diesem Eingriff gelang es ihr wohl, die sozialpolitisch unerwünschten Wirkungen der indirekten Steuern teilweise aufzuheben, doch stellte sie damit gleichzeitig deren Erfolg in der günstigen Einflußnahme auf den Beschäftigungsgrad in Frage.

Der Beginn der Subventionspolitik fällt in die Zeit des zweiten Weltkrieges, als sie im Rahmen der Inflationsbekämpfung und als Instrument der Sozialpolitik eingesetzt wurde. Ohne Mitwirkung des Staates, so fürchtete man, wären die Preise der lebensnotwendigen Güter, insbesondere der Nahrungsmittel, infolge des zu knappen Angebotes gestiegen⁵¹. Dies hätte ein Ansteigen des Lebenskostenindexes bewirkt, womit Forderungen der Arbeiter auf Lohnerhöhungen entstanden wären, da die meisten Lohnsätze mit dem Lebenskostenindex gekoppelt waren und zudem die Gewerkschaften in der vollbeschäftigten Volkswirtschaft eine günstige Stellung bei Lohnverhandlungen inne hatten. So bestand die Gefahr, daß die verhängnisvolle Lohn-Preis-Bewegung in Gang gesetzt worden wäre.

Die Bedingungen sowohl auf dem Konsumgüter- als auf dem Arbeitsmarkt waren nach Kriegsende von den eben geschilderten Umständen nicht wesentlich verschieden, und es ist deshalb verständlich, daß die Labourregierung nach 1945 die Subventionspolitik aus der Kriegszeit weiterführte, wobei die jährlich aufgewendeten Beträge ständig zunahmen. So stiegen in der Folge die öffentlichen Ausgaben für Subventionszwecke von 309 mio £ im Jahr 1946 auf 474 mio £ im Jahr 1948, was ungefähr einen Sechstel der gesamten staatlichen Ausgaben darstellte. Da für das Jahr 1949 die Belastung für den Staat noch weiter zugenommen hätte, setzte Schatzkanzler Cripps der traditionellen Subventionspolitik ein Ende. Er fixierte eine Maximalsumme, die zuerst jährlich 465 mio £, dann 410 mio £ betrug und welche die öffentlichen Beiträge in Form von Subventionen nicht übersteigen durften. Damit brachte die Labourregierung

⁵⁰ Eine zusätzliche Bedeutung fiel der Tabaksteuer zu. Sie hatte neben dem fiskalischen den weiteren Zweck, den Konsum von Tabak einzuschränken, um die mit dessen Einfuhr verbundenen Dollarsausgaben zu reduzieren.

⁵¹ Der Preissteigerung durch eine staatliche Festsetzung der Preise zu begegnen, wäre allein nicht wirksam gewesen, da ein Großteil der Nahrungsmittel aus Importen bestand. Es waren gerade die Preise der eingeführten Produkte, die vor allem gestiegen waren, so daß eine gesetzliche Preisregulierung bloß zu einem Rückgang der Importe geführt hätte. Daneben erwartete man von der Subventionspolitik eine Förderung der einheimischen landwirtschaftlichen Produktion.

zum Ausdruck, daß sie gewillt war, zusätzliche Schwankungen der Preise für importierte Nahrungsmittel oder der Kosten inländischer Produkte in entsprechenden Veränderungen der Marktpreise zum Ausdruck kommen zu lassen. Doch selbst diese modifizierte Subventionspolitik beanspruchte jedes Jahr einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Mittel. Folgende Beträge wurden nach 1946 in Form von Subventionen ausgerichtet⁵²:

in mio £ für	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Landwirtschaft . .	34	35	48	55	49	38
Rohmaterialien . .	38	50	36	16	12	11
Nahrungsmittel . .	237	296	390	357	324	334
Total	309	381	474	428	385	383

Wenn wir die Subventionspolitik im Hinblick auf ihre Wirkung auf den Beschäftigungsgrad beurteilen wollen, so stellen sich verschiedene Fragen. Erfüllten die staatlichen Subventionsausgaben die ihnen zugedachte Aufgabe der Inflationsbekämpfung, kamen die getroffenen Maßnahmen mit anderen Grundsätzen der Beschäftigungspolitik in Konflikt und stellten sie unter den gegebenen Umständen die zweckmäßigste Art der Preisstabilisierung dar?

Wir hatten festgestellt, daß die Subventionen vor allem bezweckten, die Realinkommen der Bezüger niederer Einkommen zu gewährleisten. Um dies zu erreichen, versuchte die englische Regierung die Kaufkraft der unteren Einkommenskategorien auf Kosten der oberen zu erhöhen, indem sie die Produkte des täglichen Bedarfs subventionierte. Die Summen, die für die Subventionen aufgewendet wurden, erhob der Staat in Form von Steuern und belastete damit entsprechend der allgemeinen Steuerstruktur vor allem die oberen Einkommensklassen. Falls jedoch nicht eine inflationäre Lücke entstehen sollte, mußte der Schatzkanzler darauf achten, die Steuer derart zu gestalten, daß die effektive Nachfrage der besteuerten Einkommensklasse in der Höhe der Subventionen reduziert wurde. Eine solche Form der Besteuerung hingegen war in England nur noch beschränkt möglich, da die Steuerbelastung so groß geworden war, daß eine zusätzliche Steuer bloß in geringem Maß eine Einschränkung der Lebenshaltung bewirkte. Anstatt die Nachfrage nach laufenden Gütern zu senken, griff man auf Ersparnisse, welche die Privaten geradezu gezwungen waren anzuhäufen, oder veräußerte Vermögenswerte. Besonders ausgeprägt war diese Reaktion bei den Bezügern hoher Einkommen, derjenigen Klasse, die in erster Linie durch die Zusatzsteuer zum Konsumverzicht bewegt werden sollte. Damit wurde im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft auf der einen Seite zusätzliche Kaufkraft in Form von Subventionen geschaffen, während auf der andern deren Finanzierung die effektive Nachfrage nicht im gleichen Aus-

⁵² «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 27.

maß einschränkte. Die Subventionspolitik mußte daher den inflatorischen Druck auf dem Konsumgütermarkt verschärfen.

Dies versetzte die englische Wirtschaft in eine zwiespältige Lage. Einerseits wurde dank den Subventionen das allgemeine Preisniveau einigermaßen stabilisiert und damit die Gefahr eines Anstiegs der Geldlöhne, die bei steigenden Lebenshaltungskosten eingetreten wäre, vermieden. Andererseits stellten die Subventionen zusätzlich geschaffene Kaufkraft dar, welche die überschüssige Nachfrage auf dem Konsumgütermarkt verstärkte. Beide Alternativen störten also das wirtschaftliche Gleichgewicht, und der «Erfolg» der Subventionspolitik bestand einzig darin, daß an Stelle der offenen, kostenbedingten Inflation eine gestaute, nachfragebedingte trat.

Um diesem Dilemma zu entrinnen, schlugen verschiedene Autoren eine modifizierte Subventionspolitik vor, welche die sozialpolitischen Ziele unter weitgehender Rücksichtnahme auf die konjunkturelle Lage erreichen sollte⁵³. Sie gingen vom Standpunkt aus, daß die generelle Subventionierung der Nahrungsmittel eine äußerst verschwenderische Form der Sozialpolitik darstelle. Wohl werde der Lebensstandard der unteren Bevölkerungsschichten gehoben, doch gelangen nicht nur sie, sondern auch die Bezüger hoher Einkommen in den Genuß der verbilligten Produkte. Die gleichen Geldbeträge könnten zur Vermittlung sozialer Wohlfahrt wirkungsvoller aufgewendet werden oder der gleiche Nutzen mit geringerem Aufwand erzielt werden, falls die Subventionen in anderer Form ausgerichtet würden. Durch Familien- und Kinderzulagen, Altersrenten, Krankenunterstützung und anderes wäre es möglich, die sozialen Leistungen den Bedürftigen direkt zu übermitteln. Das allgemeine Preisniveau würde infolge Wegfallens der Subventionen wohl steigen, doch wären die Bezüger der Transfereinkommen in der Lage, dank der erhöhten verfügbaren Einkommen die erfolgte Steigerung der Lebenshaltungskosten auszugleichen. Im Hinblick auf die Stabilität des Beschäftigungsgrades hätte diese Form der Subventionspolitik im Vergleich zu den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen den Vorteil, daß die inflatorische Wirkung geringer wäre. Denn dank der speziellen an Stelle der generellen Subventionen gingen die Aufwendungen zurück, und die öffentlichen Ausgaben könnten gekürzt werden, was dem Staat die Erreichung des notwendigen Budgetüberschusses erleichtert hätte.

Auch die modifizierte Subventionspolitik in der eben dargelegten Form vermag unsere Bedenken hinsichtlich der konjunkturellen Folgen sozialer Beiträge beim damaligen Zustand der englischen Volkswirtschaft nicht zu zerstreuen. Die Verwendung von direkten Transferzahlungen an Stelle der allgemeinen Subventionen stellte höchstens eine Abschwächung der unerwünschten Wirkungen auf den Beschäftigungsgrad dar, keineswegs aber deren Beseitigung. Der grundsätzliche Gegensatz zwischen den Erfordernissen der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik unter den gegebenen Umständen bleibt bestehen.

⁵³ Vgl. MEADE: «Planning and the Price Mechanism», S. 40 ff. PIGOU: «The Food Subsidies», in «Economic Journal 1948». BALOGH: «The Abolition of the Food Subsidies», in «Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics», Oktober 1948. «The Economist», 15. April 1950 und 1. Dezember 1951.

B. Die private Nachfrage nach Kapitalgütern

Während die wirtschaftspolitische Zielsetzung der englischen Regierung bei der Beeinflussung des Konsumgütermarktes eindeutig war und in der Einschränkung des effektiven Nachfrageüberschusses nach Verbrauchsgütern bestand, waren die Voraussetzungen für den Eingriff in den Kapitalgütermarkt nicht so einfach. Wie wir im ersten Teil gesehen hatten, bedurfte die englische Volkswirtschaft ausgedehnter Investitionen, um die während des Krieges vernachlässigten und teilweise zerstörten Kapitalanlagen zu erneuern und zu erweitern. Eine Politik zur Förderung der Investitionstätigkeit war die Voraussetzung zur Erhöhung der Produktivität und des Produktionsvolumens, was wiederum die Bedingung zur Annäherung an das interne und externe Gleichgewicht bildete. Erst nach dem Ausbau der Kapitalgüterausrüstung konnte man hoffen, im Inland die außerordentlich hohe Nachfrage nach Konsumgütern zu befriedigen und auf dem Außenhandelssektor das erforderliche Exportvolumen zu erreichen. Die englische Regierung mußte deshalb darauf bedacht sein, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen die private Investitionstätigkeit zu erleichtern und zu fördern⁵⁴.

Einer derart konzipierten Politik, die den Ausbau des Produktionsapparates auf lange Sicht plante, stellten sich verschiedene Hindernisse entgegen. Einerseits setzte die vollbeschäftigte Wirtschaft einer ausgedehnten Investitionstätigkeit die Grenzen. Die hohe effektive Nachfrage der privaten Wirtschaftssubjekte nach Konsumgütern und die umfangreichen staatlichen Ausgaben beanspruchten einen großen Teil des Sozialproduktes und entzogen damit dem Kapitalgütermarkt die zu dessen Ausdehnung benötigten Produktionsmittel. Es fehlten in dieser Hinsicht weniger die Ersparnisse, welche zwar nicht aus den laufenden, sondern aus früheren Einkommensperioden stammten, als Rohmaterialien und Arbeitskräfte. Falls keine Gleichgewichtsstörungen auftreten sollten, konnte die Nachfrage nach Kapitalgütern in der vollbeschäftigten Wirtschaft nur unter Einschränkung der Verbrauchsgüternachfrage oder der öffentlichen Ausgaben befriedigt werden. Es kommt hier erneut der Zustand zum Ausdruck, der während der ganzen Nachkriegsperiode die englische Volkswirtschaft kennzeichnete und den wir in anderm Zusammenhang als «überladen» bezeichnet hatten, indem das wirksame Nachfragevolumen die Produktionskapazität ständig zu übersteigen tendierte. Andererseits entstanden Schwierigkeiten hinsichtlich der Durchführung des Investitionsprogrammes infolge der ungünstigen Entwicklung auf dem Gebiet des Zahlungsbilanzausgleichs. Als im Jahre 1947 die Dollarsreserven stark zurückgegangen waren, bestand für England die dringlichste Aufgabe in der Förderung der Exporttätigkeit, selbst wenn dies nur auf

⁵⁴ Vgl. I. Teil, 4. Kapitel. Siche auch folgende Darstellung im «Economic Survey» für 1947: «Von großer Bedeutung war auch die Wiederherstellung der Kapitaleusrüstung, die während des Krieges stark gelitten hatte und gänzlich ungenügend unterhalten worden war. Es war daher notwendig, für die Kohlenbergwerke, das Transportwesen, den Wiederaufbau von Wohnhäusern und die Erneuerung industrieller Anlagen und Gebäude Produktionsmittel zur Verfügung zu stellen.» Cmd. 7046, § 42.

Kosten des Ausbaus der inländischen Kapitalausrüstung geschehen konnte. Im Rahmen des Programms zur Wiederherstellung des externen Gleichgewichts erfolgte die Zuteilung gewisser knapper Rohmaterialien, wie Stahl und Holz, in erster Linie an Industrien, die Exportgüter herstellten, und auch andere Produktionsmittel, inklusive Arbeitskräfte, wurden vor allem in der exportfördernden und importvermindernden Produktion eingesetzt. Da die Herstellung von Verbrauchsgütern schon auf ein Mindestmaß herabgesetzt war, erfolgte die Freisetzung von Produktionsfaktoren vor allem auf Kosten der Kapitalgüterproduktion⁵⁵. In dem Ausmaß, in dem die Herstellung von Kapitalgütern beibehalten wurde, achtete die wirtschaftspolitische Planungsstelle darauf, daß sie in erster Linie zugunsten derjenigen Produktionszweige stattfand, deren Tätigkeit direkt oder indirekt die Zahlungsbilanzsituation verbesserten, das heißt in unserem Fall, die Einnahmen von Dollars erhöhten oder die Ausgaben von Dollars verminderten.

Die Wirtschaftspolitik zur Beeinflussung der Investitionstätigkeit besaß daher keine eindeutige Richtlinie für den Eingriff in den Wirtschaftsprozess, denn der langfristigen Politik, welche die Förderung und den Ausbau der privaten Investitionen verfolgte, standen kurzfristige Überlegungen entgegen, die wegen der mangelnden physischen und monetären Produktivkräfte in der englischen Volkswirtschaft die zeitweise Einschränkung der Nachfrage nach Kapitalgütern als zweckmäßig erscheinen ließen. Eine wirtschaftspolitische Planungsbehörde, die derart spezielle und teilweise sogar gegensätzliche Ziele zu erreichen versuchte, war auf besondere Maßnahmen angewiesen. In erster Linie standen der englischen Regierung die direkten Kontrollen zur Lenkung der Produktion zur Verfügung, wie sie während der Kriegszeit eingeführt worden waren. So blieb die Zuteilung der wichtigsten Rohstoffe, wie Kohle, Stahl und Holz, bestehen und die Bautätigkeit war der Bewilligungspflicht unterstellt. Es waren vor allem solche direkten Eingriffe in den Produktionsprozeß, die eine Einflußnahme auf die private Investitionstätigkeit in der erforderlichen und komplexen Art ermöglichten. Neben den Regulierungen auf dem Gebiet des Außenhandels stellte die Kapitalgüterproduktion den am längsten und stärksten von direkten Kontrollen beherrschten Sektor der britischen Wirtschaft während der Nachkriegsperiode dar⁵⁶.

Schon bei der Untersuchung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Beeinflussung der Konsumgüternachfrage konnten wir die Beibehaltung gewisser direkter Kontrollen aus der Kriegszeit feststellen, und wir beurteilten in jenem Zusammenhang die uns interessierenden fiskalpolitischen Eingriffe unter Berücksichtigung des gesamten wirtschaftspolitischen Instrumentariums. Die

⁵⁵ Vgl. «Economic Surveys» für 1947–1950, insbesondere §§ 175/176, Cmd. 7344, und §§ 40–44, Cmd. 7647.

⁵⁶ Vgl. «Economic Survey» für 1947: «Die Schaffung und Erhaltung der Kapitalgüterausrüstung stellt für die Nation eine gewaltige Aufgabe für manche Jahre dar. Es kann nicht alles gleichzeitig erreicht werden. Wir besitzen nicht genügend Arbeitskräfte, Stahl, Gebäude und Maschinen, besonders auch wegen deren Beanspruchung in der Herstellung von Exportgütern. Die Regierung muß daher eine strikte Kontrolle über diese Tätigkeiten beibehalten. Die Ausübung einer derartigen Kontrolle mag zwar die eigenen Pläne der betroffenen Produktionszweige verzögern, doch ist dies unvermeidbar.» Cmd. 7046, § 115.

analoge Untersuchungsmethode drängt sich bei der Darstellung der Zusammenhänge zwischen fiskalpolitischen Entscheiden und Anordnungen und der privaten Investitionstätigkeit in noch ausgesprochener Weise auf. Denn zweifellos waren es in erster Linie die erwähnten direkten Eingriffe in die Produktionsstruktur, deren sich die englische Regierung bei der Beeinflussung der privaten Investitionen bediente, und den Fiskalmaßnahmen im Rahmen dieser Politik fällt nur untergeordnete Bedeutung zu. Es stand diese vermehrte Verwendung direkter Lenkung auf dem Kapitalgütermarkt im Vergleich zu andern Sektoren der englischen Volkswirtschaft in keinem Zusammenhang mit politischen oder ideologischen Grundsätzen der Labourregierung in bezug auf wirtschaftliche Planung, sondern sie ist einzig auf die geschilderte Vielfalt der Erfordernisse der Investitionstätigkeit zurückzuführen. Die generelle Wirkung der Fiskalpolitik auf die privaten Investitionen eignete sich grundsätzlich weniger als direkte Maßnahmen, um die spezielle, kurzfristige Beeinflussung der Kapitalgüterproduktion zu ermöglichen.

Im Hinblick auf unsere Untersuchung bedeutet die obige Feststellung, daß wir die Wirkung der Fiskalpolitik auf die private Investitionsgüternachfrage nicht ohne Rücksicht auf andere wirtschaftspolitische Maßnahmen beurteilen dürfen und daß wir beim Urteil über die Zweckmäßigkeit der durchgeführten Politik die besondere, in diesem Fall nebensächliche Rolle der fiskalischen Eingriffe im Vergleich zu anderen wirtschaftspolitischen Anordnungen berücksichtigen.

Aus der Mehrzahl der fiskalpolitischen Maßnahmen, die dem Staat für einen Eingriff in den Wirtschaftsablauf zur Verfügung stehen, ist zur Beeinflussung der Investitionstätigkeit die Steuerpolitik die am besten geeignete. Steuern können auf die Gestaltung der Kapitalgüternachfrage in verschiedener Form einwirken, doch besteht der wesentliche Zusammenhang in dem Umstand, daß die Steuerbelastung die Grenzergiebigkeit des Kapitals verändert, was die Gewinne der Unternehmer und damit den Anreiz zu Investitionen umgestaltet⁵⁷.

Die unmittelbaren Bestimmungsgründe für die Nachfrage nach Kapitalgütern ergeben sich aus einem Vergleich der erwarteten Erträge dieser Kapitalgüter mit den Kosten, die zu ihrer Erstellung aufgewendet werden müssen und die den Zinssätzen des Marktes entsprechen. Ein Unternehmer, der nach dem Erwerbsprinzip handelt, wird so lange investieren, bis die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, das heißt der erwartete Ertrag der letzten investierten Kapitaleinheit, bezogen auf die Erstellungskosten dieser Einheit, dem Marktzins, gleich ist. Selbstverständlich berücksichtigt der Unternehmer den ihm dank der Investition zufließenden Ertrag nach Abzug der Steuern. Das bedeutet, daß durch die Erhebung von Steuern die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals herabgesetzt

⁵⁷ Neben der direkten Steuerwirkung auf die Grenzergiebigkeit des Kapitals bestehen noch mehrere indirekte Zusammenhänge zwischen Steuerpolitik und Investitionstätigkeit. So bewirkt die Einkommenssteuer eine Verminderung der Nachfrage nach Konsumgütern, was einen Rückgang der sogenannten induzierten Investitionen bewirkt. Ferner können Steueränderungen den Zinssatz beeinflussen, und schließlich kann durch die Steuerpolitik die private Spartätigkeit beeinträchtigt werden, was wiederum Rückwirkungen auf dem Kapitalgütermarkt auslöst.

wird. Falls beispielsweise ein Unternehmer dank seiner Investition einen Bruttoertrag von 100 erwartet, wovon er 50 in Form von Steuern an den Staat abgeben muß, so ist die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals infolge der Steuer um die Hälfte gesunken. Generell wird deshalb durch die Steuerbelastung der Unternehmer bewogen, die Nachfrage nach Investitionsgütern einzuschränken. Diese Wirkung wird um so stärker sein, je höher und progressiver die Steuersätze gestaltet sind.

Neben diesem allgemeinen Zusammenhang zwischen Steuerstruktur und Nachfrage nach Kapitalgütern besteht eine weitere Beziehung in der Weise, daß gewisse Formen von Investitionen durch Steuern besonders stark betroffen werden. Im Begriff des erwarteten Grenzertrages des Kapitals ist das Moment des Investitionsrisikos eingeschlossen; es ist im Ausdruck «Erwartung» enthalten. Da die aus den Investitionen resultierenden Erträge erst in der Zukunft realisiert werden, sind sie zum Teil ungewiß, das heißt für den Unternehmer ist mit jedem erwarteten Ertrag ein Risiko verbunden. Im allgemeinen wird mit dem Grad der Gewißheit des erwarteten Ertrages dessen Höhe fallen, aber infolge der Gewißheit auch das Risiko. Anders ausgedrückt: Die Chance eines hohen Ertrages wird verbunden sein mit einem hohen Risiko und umgekehrt. Unter Berücksichtigung der Steuerwirkung wird dieses Verhältnis zwischen Ertrag und Risiko entscheidend beeinflußt. Während der Staat die Unternehmergewinne durch Steuern vermindert, bleibt das Risiko, das der Unternehmer eingeht, um den reduzierten Nettoertrag zu erzielen, unverändert bestehen. Mit dem gleichen Risikoaufwand ist der Nettogrenzertrag des Kapitals gesunken, oder um den gleichen Ertrag beizubehalten, muß ein höheres Risiko eingegangen werden. Dies bewirkt, daß die Unternehmer durch die Besteuerung veranlaßt werden, von risikoreichen zu relativ sicheren Investitionen überzugehen. Diese Entwicklung ist wiederum um so ausgeprägter, je höher und vor allem je progressiver die Steuersätze gestaltet sind.

Unsere Aufgabe ist es nun, zu untersuchen, ob das Steuersystem in England nach 1945 in einer Art gestaltet war, die Wirkungen auf die Investitionstätigkeit in der eben auf Grund theoretischer Überlegungen dargelegten Weise erwarten ließen. Nach der Analyse der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Steuermaßnahmen lautet dann die letzte Frage, ob die als Folge der getroffenen fiskalpolitischen Entscheide erwartete Wirkung auf die Investitionstätigkeit in Wirklichkeit auch eingetreten war oder ob nicht andere Umstände die tatsächliche Handlungsweise der Unternehmer stärker beeinflußt hatten.

Unter den Steuerarten, die auf die Nachfrage nach Kapitalgütern einwirken, nimmt die Einkommenssteuer erneut eine wesentliche Stellung ein. Wir hatten ihre besondere Bedeutung als Mittel zur Beeinflussung der privaten Wirtschaftstätigkeit schon bei der Untersuchung der Verbrauchsgüternachfrage festgestellt und in jenem Zusammenhang auf die Steuergestaltung zwischen 1945 und 1951 hingewiesen, so daß sich eine nochmalige Darstellung ihres Aufbaus und ihrer Entwicklung erübrigt. Eine Ergänzung ist hingegen in dem Sinn notwendig, daß der Fiskus neben den normalen Steuersätzen auf dem Arbeitseinkommen erhöhte Steuersätze auf den Investitionseinkommen erhob. Dies ist insofern von

Bedeutung, als durch den höheren Steuersatz in erster Linie die Sparer, die ihre Ersparnisse zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stellen, betroffen wurden, was hinsichtlich der Art der Vermögensanlage die oben dargelegten Tendenzen noch verstärkte⁵⁸. Der Unterschied zwischen den beiden Steuersätzen war im Vergleich zu ihrer allgemeinen Struktur jedoch nicht so groß, als daß eine getrennte Untersuchung ihrer Wirkung notwendig wäre. Die Steuern auf beiden Einkommensarten wiesen die gemeinsame grundsätzliche Eigenschaft auf, dank ihrem stark progressiven Aufbau die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals in beträchtlichem Ausmaß zu senken. So wurde ein Bruttoeinkommen von 2000 £ durch die Einkommenssteuer um ein Drittel reduziert, und bei einem Einkommen von 5000 £ betrug die Reduktion die Hälfte des ursprünglichen Einkommens. Eine derartige Steuerbelastung erfüllte weitgehend die theoretisch abgeleiteten Voraussetzungen, die bewirken, daß der Anreiz für die Unternehmer zur Durchführung neuer und vor allem riskanter Investitionen vermindert wird.

Die eben gemachte Aussage über den die Investitionstätigkeit hemmenden Einfluß der hohen und sehr progressiven englischen Einkommenssteuer muß jedoch in gewissem Sinn eingeschränkt werden. Bei der heutigen Form von Unternehmen hat die Einkommenssteuer ihre Bedeutung als wichtige Fiskalmaßnahme zur Beeinflussung der Kapitalgüternachfrage zum Teil verloren. Denn an Stelle des Unternehmers, der Gewinn und Verlust aus seiner Tätigkeit selbst trägt und dessen Einkommen sich entsprechend der Entwicklung seines Unternehmens verändert, sind vielfach Direktoren von Gesellschaften getreten, die Investitionen nicht aus ihrem Vermögen finanzieren und deren Einkommen nicht unmittelbar durch Gewinn oder Verlust des Unternehmens betroffen werden. Für diesen Typ von Unternehmer fällt die Einkommenssteuer als Bestimmungsgrund der Investitionstätigkeit weitgehend außer Betracht. An deren Stelle tritt hingegen eine andere Fiskalmaßnahme, die in ihrem Einfluß auf die Investitionsentschlüsse bei Gesellschaften eine ähnliche Wirkung erzielt wie die persönliche Einkommenssteuer beim selbständigen Unternehmer. Es handelt sich um die Besteuerung von Unternehmungsgewinnen.

⁵⁸ Der Unterschied in der Höhe der Steuersätze zwischen Arbeitseinkommen und Investitionseinkommen kann folgender Zusammenstellung entnommen werden. Die Angaben beziehen sich auf das Finanzjahr 1947/48 für ein Ehepaar mit zwei Kindern. Vgl. «Financial Statement 1947/48», Tabelle XI.

Bruttoeinkommen £	Steuersatz	
	Arbeitseinkommen sh/d	Investitionseinkommen sh/d
350	—	—/5
500	1/1	2/6
1000	4/3	5/9
2000	6/3	7/4
5000	9/11	10/5

Das englische Fiskalsystem kannte zwei Steuern dieser Art auf Unternehmungsgewinnen, die Gewinn- und die Übergewinnsteuer (Profits Tax und Excess Profits Tax)⁵⁹. Die Gewinnsteuer, deren Steuersätze im ordentlichen und außerordentlichen Budget für das Jahr 1947 zweimal heraufgesetzt wurden, belastete nach diesem Zeitpunkt die Unternehmen folgendermaßen:

Unternehmen und Gesellschaften (außer den unten speziell aufgeführten)	Steuersatz %
Verteilte Gewinne	25
Unverteilte Gewinne	10
Staatliche Unternehmen	10
Versicherungsgesellschaften	10
Ausländische Unternehmen	10 ⁶⁰

Nach 1949 fand eine weitere Steuererhöhung statt, und zwar wurde der Steuersatz auf verteilte Gewinne zuerst von 25% auf 30% und ab 1. Januar 1951 sogar auf 50% erhöht. Die Übergewinnsteuer hingegen wurde nach 1946 aufgehoben.

Eine auffallende Eigenart der Gewinnsteuer liegt in der unterschiedlichen Steuerbelastung von verteilten und unverteilten Gewinnen. Mit dieser Maßnahme versuchte die englische Regierung die Unternehmer zu veranlassen, ihre Gewinne nicht in Form von Dividenden an die Aktionäre auszuschütten, sondern als Reserven oder in Neuinvestitionen anzulegen⁶¹. Damit verfolgte man einen doppelten Zweck. Einerseits wurden für die dringenden Investitionen die notwendigen Ersparnisse bereitgestellt, was besonders wichtig war, als während der gleichen Zeitspanne die privaten Ersparnisse ständig zurückzugehen tendierten. Andererseits wurde vermieden, daß zusätzliche Kaufkraft in den Händen der privaten Wirtschaftssubjekte als Folge der ausbezahlten Dividenden entstand, was die Desinflationspolitik auf dem Konsumgütermarkt gefährdet hätte.

Wenn wir versuchen, die tatsächliche Wirkung der Steuerdifferenzierung in bezug auf die Gewinnverwendung der Unternehmen festzustellen, so können wir eine bemerkenswerte Entwicklung erkennen. Während die Ausschüttung von Dividenden zwischen 1946 und 1949 – den Jahren, in denen die unterschied-

⁵⁹ Die Gewinnsteuer (Profits Tax, vorher als National Defence Contribution bezeichnet) bestand seit dem Jahr 1937. Sie bezog sich auf sämtliche Handels- und Gewerbebetriebe und erfaßte verteilte und unverteilte Gewinne. Im Jahr 1945 betrugen die Steuersätze für Gesellschaften und andere kollektiv organisierte Unternehmen 5% und für individuelle Unternehmer 4% der Bruttogewinne.

Die Übergewinnsteuer (Excess Profits Tax) wurde 1939 eingeführt und auf Gewinnen erhoben, die das «landesübliche Ausmaß» überstiegen. Die Steuersätze betrugen:

60% bis 31. März 1940;

100% vom 1. April 1940 bis 31. Dezember 1945;

60% vom 1. Januar 1946 bis 31. Dezember 1946.

Vgl. «90th Report of the Commissioners of H. M. Inland Revenue», Cmd. 7362.

⁶⁰ «95th Report of the Commissioners of H. M. Inland Revenue», Cmd. 8726, S. 182.

⁶¹ Vgl. meine Ausführungen II. Teil, 1. Kapitel, Anmerkung 12.

liche Belastung eingeführt wurde – ungefähr konstant blieb, nahm die Summe der Gewinne, die als Reserven angelegt wurden, ständig zu.

Verwendung der Unternehmensgewinne ⁶²	1946 mio £	1947 mio £	1948 mio £	1949 mio £
als Dividenden	748	797	780	809
als Reserven	354	498!	596!	534

Aus dieser Zusammenstellung wird ersichtlich, daß die Unternehmen eher dahin tendierten, Gewinne zurückzustellen, als in Form von Dividenden zu verteilen. Da diese Tendenz gerade zwischen 1947 und 1948 besonders auffallend ist, dürfen wir annehmen, daß die Fiskalpolitik mittels der differenzierten Steuerbelastung der verteilten und unverteilten Gewinne zu dieser Entwicklung beigetragen hatte; ein Resultat, das durchaus der Absicht der englischen Regierung entsprach und für die damalige wirtschaftliche Situation als zweckmäßig angesehen werden kann.

Neben der Einkommens- und Gewinnsteuer dürfte die sogenannte Special Contribution im Jahr 1948, die wir am ehesten als eine auf dem Einkommen erhobene Vermögenssteuer bezeichnen können, eine gewisse Wirkung auf den Kapitalgütermarkt ausgeübt haben. Infolge ihrer einmaligen Erhebung war jedoch der Einfluß dieser Sondersteuer, welche sämtliche Investitionseinkommen erfaßte, sofern das jährliche Totaleinkommen 2000 £ überstieg und deren Steuersätze zwischen 10% und 50% variierten, auf die allgemeine Investitionstätigkeit kaum sehr bedeutend.

Wir hatten vorläufig festgestellt, daß gewisse Steuermaßnahmen des englischen Fiskalsystems – Einkommenssteuer, Gewinn- und Übergewinnsteuer, die einmalige Sondersteuer auf Investitionseinkommen – Merkmale aufweisen, die es ihnen ermöglichten, die effektive Nachfrage nach Kapitalgütern zu beeinflussen. Wir erkannten zudem, daß die Einflußnahme in einer Weise erfolgte, die auf eine Tendenz zur Einschränkung der privaten Investitionstätigkeit schließen ließ. Wir waren zu dieser Vermutung auf Grund der theoretischen Überlegungen über die generelle Wirkung von Steuern auf die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals und damit auf den Anreiz zu Investitionen berechtigt.

Was wir bis dahin unterlassen hatten, waren erstens die Verifizierung der theoretischen Erkenntnisse anhand der tatsächlichen Entwicklung und zweitens Aussagen über das Ausmaß der Wirkungen, die durch die Maßnahmen der Steuerpolitik auf die Gestaltung der Nachfrage nach Kapitalgütern ausgeübt wurden. Hatten die verschiedenen fiskalischen Eingriffe die Investitionstätigkeit in Wirklichkeit gehemmt, wie es die theoretische Schlußfolgerung vermuten läßt, und sofern dies der Fall war, wie groß war die von den einzelnen Maßnahmen erzielte Wirkung? Um auf diese beiden Probleme eine befriedigende Antwort zu geben, fehlen hingegen sämtliche Anhaltspunkte. Während wir bei der

⁶² «Annual Abstract of Statistics 1952», Tabelle 285.

Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Fiskalpolitik und wirksamer Nachfrage nach Konsumgütern noch in der Lage waren, gewisse Gesetzmäßigkeiten und selbst kausale Beziehungen zu erkennen, so sind analoge Aussagen in bezug auf die Investitionstätigkeit nicht möglich. Im Gegensatz zur Nachfrage nach Konsumgütern, deren Größe wir vor allem als eine Funktion der Einkommenshöhe – eine durch die Fiskalpolitik direkt erfassbare Größe – betrachten dürfen, sind die Bestimmungsgründe für die Nachfrage nach Kapitalgütern verschiedenartiger und vielgestaltiger. Sie beruhen in erster Linie auf der Erwartung des Unternehmers über die künftige wirtschaftliche und politische Entwicklung, einem Faktor, der sich der Beeinflussung durch die Wirtschaftspolitik entzieht. Was wirtschaftspolitische und in unserm Fall fiskalpolitische Maßnahmen vermögen, ist einzig einen hemmenden oder anregenden Einfluß auf den Unternehmer auszuüben, nachdem dieser die wirtschaftliche Lage und die erwartete zukünftige Entwicklung beurteilt hat. Der Anreiz zur Investitionstätigkeit wird nur sekundär durch die Wirtschaftspolitik bestimmt, und in manchen Fällen wird der primäre Bestimmungsgrund – die Erwartungen – für den Entschluß des Unternehmers ausschlaggebend sein⁶³. Aus diesem Grund wäre es falsch, anhand des wirklichen Wirtschaftsablaufes kausale Beziehungen zwischen der Fiskalpolitik und der Nachfrage nach Kapitalgütern feststellen zu wollen. Im Gegenteil ist es im Falle Englands nach 1945 gar nicht abwegig anzunehmen, daß die Eingriffe der Fiskalpolitik nur eine nebensächliche Rolle in der Beeinflussung der Investitionstätigkeit gespielt hatten. Denn in der Zeit unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg bestanden für den englischen Unternehmer verschiedene Anreize zur Ausdehnung seiner Investitionen. So bestand eine extrem hohe Nachfrage nach Konsumgütern, was die induzierten Investitionen stimulierte, und es war nach 1945 zu erwarten, daß dieser Zustand einige Jahre andauern würde. Dann genossen alle Produktionszweige, die sich mit der Herstellung von Exportgütern befaßten, staatliche Begünstigungen, die ihren Absatz im Ausland fördern sollten, und schließlich hatten viele Unternehmer aus der Kriegszeit Kapitalreserven akkumuliert, die sie nun investieren wollten, besonders da sie während des Krieges gezwungen waren, ihre Kapitalausrüstung zu vernachlässigen. Diese Faktoren mochten für manchen Unternehmer einen solchen Anreiz zur Investitionstätigkeit darstellen, daß er die Nachteile, die ihm infolge der Steuerpolitik erwuchsen, in Kauf nahm. Gerade die Tatsache, daß die englische Regierung genötigt war, die direkten Kontrollen zur Lenkung des Kapitalgütermarktes beizubehalten, läßt darauf schließen, daß die von der staatlichen Lenkung unabhängigen Kräfte bei der Bestimmung der privaten Nachfrage nach Investitionsgütern sehr wirksam waren. Daher wird es verständlich, daß die indirekten wirtschaftspolitischen Maßnahmen allein nicht genügten, um die privaten Investitionspläne zu bestimmen und daß auf

⁶³ Dazu kommt, daß in England nach 1945 nicht einmal alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen in gleichem Sinn eingesetzt wurden. So führte dieselbe wirtschaftspolitische Instanz, welche die restriktive Fiskalpolitik anordnete, zu gleicher Zeit eine Politik des billigen Geldes durch, was die Nachfrage nach Kapitalgütern eher anregen mußte. Festzustellen, ob nun die expansive oder restriktive Politik auf die tatsächliche Investitionstätigkeit einen größeren Einfluß ausgeübt hatte, ist nicht möglich.

alle Fälle die Fiskalpolitik allein nicht imstande war, die Nachfrage nach Kapitalgütern in dem Sinn zu beeinflussen, wie es den damaligen Erfordernissen der englischen Volkswirtschaft entsprochen hätte.

Wir müssen uns mit der Feststellung begnügen, daß die Gestaltung der Fiskalpolitik dahin wirkte, die Investitionstätigkeit generell einzuschränken, daß aber gleichzeitig zahlreiche andere Kräfte, die teilweise ebenfalls unter staatlicher Kontrolle standen, teilweise aber außerhalb dem Einflußbereich der Wirtschaftspolitik lagen, in der Lage waren, die vom Fiskus ausgehenden Tendenzen zu verändern, so daß kausale oder gar quantitative Zusammenhänge zwischen Fiskalpolitik und privater Investitionsgestaltung nicht festgestellt werden können.

Drittes Kapitel

Die öffentliche Nachfrage nach Verbrauchs- und Kapitalgütern als fiskalpolitisches Mittel zur Beeinflussung des Beschäftigungsgrades

Im vorangegangenen Kapitel hatten wir die Zusammenhänge zwischen der Fiskalpolitik einerseits und der effektiven privaten Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern andererseits festgestellt. Das grundlegende Merkmal in bezug auf das wechselseitige Zusammenwirken der beiden Größen bestand darin, daß wir wohl erkennen konnten, in welcher Weise die fiskalpolitischen Maßnahmen die Einkommens- und Vermögensstruktur der Privaten veränderten, ohne daß wir aber deswegen zu bestimmten Aussagen über die Wirkung auf die effektive Nachfrage und damit den Beschäftigungsgrad berechtigt gewesen wären. Wir hatten uns vielmehr damit zu begnügen, die Tendenzen darzulegen, die infolge der besonderen Gestaltung der Fiskalpolitik wirksam sein mußten. Was uns hinderte, umfassendere Schlußfolgerungen zu ziehen, war die Tatsache, daß letzten Endes der Wille der privaten Wirtschaftssubjekte darüber entschied, in welcher Art und in welchem Ausmaß die Nachfrage nach Konsum- oder Kapitalgütern auf dem Markt geltend gemacht wurde. Die fiskalpolitischen Eingriffe in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Konsumenten und Unternehmer bildeten für diesen Entschluß nur einen unter mehreren Bestimmungsgründen, so daß die durch die fiskalischen Maßnahmen erfolgte Einflußnahme durch andere Kräfte eingeschränkt oder verstärkt werden konnte. Falls wir nicht die wirklichkeitsfremde «ceteris-paribus-Klausel» oder einschränkende Voraussetzungen annehmen wollten, war es uns daher versagt, definitive Aussagen über die Beziehungen zwischen Fiskalpolitik und Beschäftigungsgrad auf Grund von Veränderungen der privaten Nachfrage abzuleiten.

Wenn wir in diesem Kapitel die Zusammenhänge zwischen Fiskalpolitik, öffentlicher Nachfrage und Beschäftigungsgrad untersuchen, fallen die eben

gemachten Einschränkungen weitgehend dahin. Da die Gestaltung der öffentlichen Nachfrage als solche einen Bestandteil der Fiskalpolitik darstellt, fehlt der unbestimmbare Faktor der privaten Reaktion auf die wirtschaftspolitischen Anordnungen. Vielmehr wirkt die fiskalpolitische Maßnahme, in diesem Fall der Entscheid über Art und Umfang der staatlichen Nachfrage, unmittelbar auf die effektive Gesamtnachfrage⁶⁴.

Während zur Beeinflussung des privaten Nachfragevolumens in erster Linie Veränderungen der öffentlichen Einnahmen geeignet waren, liegt das Schwergewicht in diesem Kapitel auf Maßnahmen, welche die staatlichen Ausgaben bestimmen. Denn in der Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben wird die Nachfrage, die der Staat geltend macht, zum Ausdruck gebracht, wogegen die öffentlichen Einnahmen immer nur auf die restlichen Komponenten der effektiven Nachfrage einwirken können.

Betrachten wir die Gestaltung und Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in England von 1945 bis 1951, ohne vorerst darauf zu achten, auf welche Art sie finanziert wurden.

Jahr	Öffentliche Ausgaben mio £	Bruttovolkseinkommen zu Marktpreisen mio £	Relativer Anteil der öffentl. Ausgaben am Volkseinkommen %
1945/46	5 484	9 580	57
1946/47	3 910	9 907	39
1947/48	3 210	10 667	30
1948/49	3 176	11 835	27
1949/50	3 375	12 481	28
1950/51	3 257	13 037	25
1951/52	4 054	14 053	29 ⁶⁵

Die obige Zusammenstellung bringt zwei wesentliche Merkmale zum Ausdruck. Erstens zeigt sie, welch großen Anteil am Sozialprodukt der englische Staat seit dem zweiten Weltkrieg zur Befriedigung seiner Bedürfnisse in Anspruch nahm; eine Feststellung, die wir schon in anderem Zusammenhang gemacht hatten⁶⁶. Zweitens vermittelt sie einen aufschlußreichen Überblick

⁶⁴ In der Möglichkeit, direkt das Nachfragevolumen der Volkswirtschaft zu beeinflussen, liegt die entscheidende Stärke der Fiskalpolitik als beschäftigungspolitisches Mittel. Aus diesem Sachverhalt erklärt sich besonders der wesentliche Vorteil gegenüber der Währungspolitik als konjunkturpolitisches Werkzeug. Wie die Fiskalpolitik bei der Beeinflussung der privaten Nachfrage ist die monetäre Politik in ihrer Wirkung auf den Beschäftigungsgrad in der Weise beschränkt, daß sie das effektive Nachfragevolumen nicht direkt beeinflussen kann. Sowohl durch Offenmarktoperationen als durch Diskontsatzpolitik strebt sie bloß an, die Bedingungen zu verändern, die bei den Privaten in der Regel die Grundlage zu ihren Entschlüssen in bezug auf die Gestaltung der Nachfrage, in diesem Fall nach Kapitalgütern, bilden. Eine genaue Relation kann aber zwischen der wirtschaftspolitischen Maßnahme und der Investitionstätigkeit nicht abgeleitet werden.

⁶⁵ Quelle: Für die öffentlichen Ausgaben die einzelnen «Financial Statements». Für die Volkseinkommensziffern 1945: Cmd. 7099, Tabelle 15; 1946–1951: «Annual Abstract of Statistics», Nr. 89, Tabelle 283.

⁶⁶ Vgl. I. Teil, 3. Kapitel.

über die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, die in der von uns untersuchten Periode stark zurückgegangen waren. So fielen die Staatsausgaben von ihrem Höchststand im Jahr 1944, als sie 63% des Volkseinkommens beanspruchten, ununterbrochen bis zum Jahr 1948, wobei in den beiden ersten Nachkriegsjahren der Rückgang besonders auffallend war. In den folgenden zwei Jahren blieb die Nachfrage des Staates nach Gütern und Dienstleistungen ungefähr konstant, belief sich aber immer noch auf ein Viertel des Sozialprodukts. Im Jahr 1951 war zum erstenmal in der Nachkriegszeit ein leichter Anstieg der staatlichen Ausgaben erkennbar.

Ein Blick auf die Struktur der öffentlichen Nachfrage vermittelt uns die wesentlichen Anhaltspunkte, mit deren Hilfe wir die besondere Gestaltung und Entwicklung der englischen Staatsausgaben zwischen 1945 und 1951 zu erklären vermögen.

in mio £	1945/46	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52
Schuldendienst . . .	485	578	557	542	539	545	592
Ausgaben für Armee und Landesverteidigung . . .	4410	1653	854	753	741	777	1110
Zivile Ausgaben . . .	560	1652	1769	1845	2059	1902	2304
Verschiedenes . . .	29	27	30	36	36	33	48
Total der ordentlichen Ausgaben	5484	3910	3210	3176	3375	3257	4054 ⁶⁷
Verteidigungsausgaben als % der Totalausgaben . .	81%	42%	27%	24%	22%	22%	27%

Als wesentliches Merkmal wird aus der obigen Zusammenstellung ersichtlich, daß sowohl für die Höhe als aber in besonderem Maß für die Veränderungen der öffentlichen Nachfrage in erster Linie die Ausgaben zur Landesverteidigung bestimmend waren. Wir können während der gesamten Periode zwischen den beiden Größen eine ungefähr gleichgerichtete Entwicklung feststellen. In den Jahren 1945 und 1946 waren es die außerordentlich umfangreichen Ausgaben für Armee und Verteidigung – sie beanspruchten einen Anteil von 81% bzw. 42% der Gesamtausgaben –, die für das hohe Ausgabentotal verantwortlich waren. In den Jahren 1947 bis 1950 blieben sowohl die militärischen wie die gesamten Ausgaben ungefähr konstant, wobei die ersten ungefähr ein Viertel der zweiten darstellten. Im Fiskaljahr 1951/52 machte sich ein Anstieg der totalen Ausgaben bemerkbar, der sich erneut weitgehend auf eine parallele Veränderung im Militärbudget zurückführen läßt.

Neben den Aufwendungen für Landesverteidigung und Armee verdient eine zweite Ausgabenkomponente des englischen Fiskalsystems besondere Beachtung, und zwar handelt es sich um die beiden Posten der Sozialleistungen und

⁶⁷ Quelle: «Annual Abstract of Statistics», Nr. 89, Tabelle 256.

der Subventionen aus der Gruppe der zivilen Ausgaben. Denn wenn auch ein Ansteigen der allgemeinen Verwaltungskosten während der gesamten Amtsperiode der Labourregierung stattfand, so waren es doch diese beiden Größen im Rahmen des Budgetpostens der zivilen Ausgaben, die vor allem für dessen kontinuierliche Zunahme verantwortlich waren. Die Aufwendungen für soziale Dienste mehrten sich nach 1945 ständig, was zum Ausdruck bringt, daß die Labourregierung gewillt war, ihr Programm sozialer Wohlfahrt zu verwirklichen.

Jahr	Ausgaben für soziale Dienste in mio £
1945/46	161
1946/47	284
1947/48	547
1948/49	561
1949/50	741
1950/51	775
1951/52	762 ⁶⁸

Falls wir berücksichtigen, daß die in der Staatsrechnung genannten und ständig gestiegenen Beträge nur einen Teil der Sozialausgaben darstellen und daß daneben noch höhere Leistungen durch die Institution des National Insurance Fund erfolgten, wird uns erst bewußt, welch großen Anteil die sozialen Aufwendungen am Volkseinkommen – er betrug teilweise fast 20% – beanspruchten. – Auf Umfang und Art der Subventionspolitik, der zweiten zivilen Ausgabenkategorie von wirtschaftspolitischer Bedeutung, hatten wir schon im letzten Kapitel hingewiesen, so daß sich eine nochmalige Darstellung erübrigt. Die restlichen Komponenten der öffentlichen Ausgaben wiesen während der ganzen Periode von 1945 bis 1951 keine wesentlichen Schwankungen auf.

Als Grundlage für die Aussagen, die wir über die Zweckmäßigkeit der Ausgabengestaltung Englands im Hinblick auf die Stabilität des Beschäftigungsgrades treffen werden, sind die eben gewonnenen Erkenntnisse von der Zusammensetzung der öffentlichen Nachfrage von entscheidender Bedeutung. Doch bevor wir zu diesem Problem übergehen, müssen wir uns eine Eigentümlichkeit des Staatshaushaltes in Erinnerung rufen, die es verunmöglicht, daß allein auf Grund der Erkenntnis von Umfang und Entwicklung der öffentlichen Ausgaben Schlußfolgerungen in bezug auf die Wirkung der Staatsrechnung auf den Beschäftigungsgrad gezogen werden können.

Der grundsätzliche Zusammenhang zwischen der Höhe der öffentlichen Ausgaben und dem Beschäftigungsgrad besteht, wie wir wiederholt festgestellt hatten, darin, daß jede Erhöhung der Staatsausgaben expansiv, jeder Rückgang restriktiv auf das Volkseinkommen wirkt, gleichgültig auf welche Art die

⁶⁸ Quelle: «Annual Abstract of Statistics», Nr. 89, Tabelle 256 und 266. – Aus budgettechnischen Gründen sind in den angeführten Ziffern die allerdings geringen Ausgaben für die BBC und die Stadtplanung enthalten, die sich aber wahrscheinlich nicht stark verändert hatten und damit die Tendenz zu ständig höheren Sozialausgaben nicht verfälschen.

öffentlichen Ausgaben finanziert werden. Dennoch ist es nicht ohne Bedeutung, ob der Staat die zur Deckung seiner Ausgaben erforderlichen Geldbeträge in Form von Steuern oder Anleihen einbringt. Wohl bleibt die Wirkung der öffentlichen Ausgabe als solcher auf den Beschäftigungsgrad von der Art der Finanzierung unberührt, doch werden die restlichen Komponenten der Gesamtnachfrage – die private Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern – davon betroffen. So tritt eine Staatsausgabe, die durch Steuern gedeckt ist, zum größten Teil an Stelle der privaten Nachfrage, denn durch die Erhebung der Steuer wird die private Kaufkraft eingeschränkt. Eine öffentliche Ausgabe hingegen, die durch Anleihen finanziert ist, tritt weitgehend neben die private Nachfrage, weil diese durch die Anleihenaufnahme grundsätzlich nicht beeinflußt wird. Die volkswirtschaftliche Gesamtwirkung hängt demnach neben der Höhe der öffentlichen Ausgabe ganz besonders auch von der Art ihrer Finanzierung ab.

Um uns ein vollständiges Bild über die Wirkungen auf den Beschäftigungsgrad machen zu können, welche durch die im englischen Staatshaushalt von 1945 bis 1951 getroffenen Maßnahmen erzielt wurden, genügt es daher nicht, allein die Veränderungen auf der Ausgabenseite der Staatsrechnung zu berücksichtigen. Vielmehr müssen wir diesen die Gestaltung und Entwicklung der öffentlichen Einnahmen gegenüberstellen⁶⁹.

in mio £	1945/46	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52
Öffentl. Einnahmen .	3285	3341	3845	4007	3924	3978	4433
Öffentl. Ausgaben . .	5484	3910	3210	3176	3375	3257	4054
Rechnungsüberschuss bzw. -defizit über der Linie	—2199	— 569	+ 635	+ 831	+ 549	+ 721	+ 379
«Wirklicher Rechnungsüberschuss bzw. -defizit» . .			+ 338	+ 684	+ 518	+ 561	+ 603 ⁷⁰

Der Vergleich zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben weist auf zwei Eigentümlichkeiten hin. Erstens zeigt es sich, daß die Entwicklungstendenzen der Staatseinnahmen und -ausgaben sich entgegengesetzt bewegten. Während die Beträge, die in die Staatskasse flossen, ständig zunahmen – teilweise als Resultat der verschiedenen Steuerveränderungen, zum größten Teil jedoch als Folge der dauernd gestiegenen Geldeinkommen –, senkten sich gleichzeitig die öffentlichen Ausgaben. Das zweite auffallende Merkmal bildet die

⁶⁹ Eine Berücksichtigung der öffentlichen Einnahmen wäre nur dann überflüssig, wenn sich das Budget ständig im Gleichgewicht befände und sämtliche Ausgaben demnach durch Steuern gedeckt wären. Nur unter diesen Umständen gäbe die Höhe der öffentlichen Ausgaben auch die Gesamtwirkung auf den Beschäftigungsgrad an.

⁷⁰ Quelle: Die einzelnen «Financial Statements».

gleichmäßige und relativ geringe Zunahme der Einnahmen im Gegensatz zu den starken und unregelmäßigen Schwankungen der Ausgaben.

Sowohl der Anstieg der Einnahmen als der Rückgang der Ausgaben wirkten im Hinblick auf das Gleichgewicht der Staatsrechnung in einer Weise, die den Ausgabenüberschuß, wie er unmittelbar nach Kriegsende bestanden hatte, verminderte und im Jahr 1947 in einen Einnahmenüberschuß verwandelte. Der für diese Entwicklung ausschlaggebende Faktor waren zweifellos die staatlichen Ausgaben, besonders in den Jahren 1945 und 1946, in denen das Rechnungsdefizit abgebaut wurde, und im Jahr 1951, als der Rechnungsüberschuß beträchtlich zurückgegangen war. Ähnlich der gleichgerichteten Entwicklung, die wir zuvor zwischen den Ausgaben für Armee und Landesverteidigung und den gesamten öffentlichen Ausgaben verfolgen konnten, zeigt sich hier eine parallele Gestaltung des Saldos der Staatsrechnung mit den Totalausgaben. Schon an dieser Stelle mag daher auf die aus jener Tatsache resultierende enge Beziehung zwischen Verteidigungsausgaben einerseits und Überschüssen und Fehlbeträgen der Staatsrechnung andererseits aufmerksam gemacht werden. Höchstens in den Jahren 1947 bis 1950 kann das Verdienst zur Fundierung des Einnahmenüberschusses beiden Komponenten der Staatsrechnung zugeschrieben werden.

Wie wirkte nun ein derartig gestalteter Finanzhaushalt auf den Beschäftigungsgrad? Die Lösung dieser Frage muß von zwei Seiten her versucht werden. Erstens gilt es, die Wirkung festzustellen, die durch die Staatsrechnung auf die Gestaltung der öffentlichen Nachfrage ausgeübt wurde; ein Problem, dessen Lösung durch die Entwicklung der staatlichen Ausgaben gegeben ist. Zweitens entstanden im Zusammenhang mit den verschiedenartigen Veränderungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und den sich daraus ergebenden Rechnungsüberschüssen und -fehlbeträgen Wirkungen auf die private Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern, und es stellt sich daher die Frage nach dem Einfluß der Fiskalgestaltung, und im besondern der unterschiedlichen Saldi der Staatsrechnungen, auf das gesamte effektive Nachfragevolumen.

Der Rückgang der Staatsausgaben zwischen 1945 und 1950 war gleichbedeutend mit einer Senkung der öffentlichen Nachfrage, was grundsätzlich auch eine Reduktion der effektiven Gesamtnachfrage darstellte. Die Produktionsfaktoren, die eingesetzt gewesen waren, um die staatliche Nachfrage zu befriedigen, wurden teilweise freigesetzt, und es bestanden prinzipiell zwei Entwicklungsmöglichkeiten. Erstens konnten die übrigen Komponenten der wirksamen Gesamtnachfrage ihren Anteil am Sozialprodukt vergrößern und somit die freigesetzten Produktionsmittel im Hinblick auf die Befriedigung ihrer Nachfrage verwenden. Zweitens konnte die private Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern unverändert bleiben, womit die freigesetzten Produktionsmittel ungenützt wären und Beschäftigungsgrad und Volkseinkommen sinken würden. Wir hatten oben festgestellt, daß die Wirkung von Veränderungen der öffentlichen Nachfrage auf die private Nachfrage weitgehend von der Art der Finanzierung der Staatsausgaben abhängt, in dem Sinn, daß bei Wahrung des Budgetgleichgewichts sich die private Nachfrage ausdehnt und weitgehend die Stellung einnehmen wird, die zuvor die öffentliche Nachfrage innehatte. Falls

nämlich der Rückgang der Staatsausgaben von einer entsprechenden Senkung der ordentlichen Einnahmen begleitet ist, was durch Herabsetzung von Steuern bewerkstelligt werden kann, so erhöhen sich die verfügbaren Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte, was deren Nachfrage anregt. Passen sich hingegen die öffentlichen Einnahmen nicht den zurückgegangenen Ausgaben an und wird dadurch ein Rechnungsüberschuß geschaffen, so fehlen in der Regel den Privaten die Mittel, um ihre Nachfrage auszudehnen. Die vom Rückgang der öffentlichen Nachfrage freigesetzten Produktionsmittel werden von der privaten Nachfrage nicht beansprucht, und der Beschäftigungsgrad tendiert demnach zurückzugehen.

Im Prinzip versuchte die englische Regierung von 1945 bis 1951 die Fiskalpolitik auf Grund dieser theoretischen Erkenntnisse einzusetzen und in restriktivem Sinn zu gestalten. Auf der einen Seite senkte sie die öffentlichen Ausgaben, um den Druck der effektiven Nachfrage zu mindern, und auf der andern Seite versuchte sie, die so freigesetzte Kaufkraft nicht auf die private Nachfrage zu übertragen, was durch Steuersenkungen hätte erreicht werden können. Die ordentlichen Einnahmen wuchsen im Gegenteil an, was die restriktive Wirkung der Ausgaben senkung auf den Beschäftigungsgrad noch verstärkte. Von zwei Seiten her wurde also eine desinflationäre Politik getrieben.

Der Erfolg war allerdings ein unterschiedlicher. In den beiden ersten Nachkriegsjahren, als die staatlichen Ausgaben trotz starkem Abbau noch sehr hoch waren und die öffentlichen Einnahmen erst eine geringe Zunahme verzeichneten, war ein Rechnungsdefizit unvermeidlich. Dies widersprach selbstverständlich den Erfordernissen der wirtschaftlichen Situation und den Absichten der wirtschaftspolitischen Planungsstelle, indem sowohl durch die hohen Staatsausgaben als durch den Ausgabenüberschuß der inflatorische Druck in der englischen Volkswirtschaft verstärkt wurde. Erst 1947 und in den folgenden Jahren gelang es, die Rechnungsdefizite der beiden ersten Nachkriegsjahre in Überschüsse zu verwandeln, und damit die gewünschte und erforderliche desinflationäre Politik einzuleiten.

Es ist nun charakteristisch für den Zustand, in dem sich die englische Volkswirtschaft befand, daß trotz der Desinflationpolitik keineswegs Anzeichen von Arbeitslosigkeit und damit einer Schrumpfung des realen Volkseinkommens zu erkennen waren. Trotzdem die verfügbaren Einkommen eingeschränkt blieben, war der Druck der privaten Nachfrage nach Konsum- und Kapitalgütern so stark, daß die privaten Wirtschaftssubjekte den Anteil am Sozialprodukt, der durch die reduzierten Staatsausgaben freigesetzt wurde, sofort beanspruchten.

Es ist schwierig, festzustellen, welche Kategorie der privaten Nachfrage – Konsum- oder Kapitalgüternachfrage, und falls wir die offene Wirtschaft berücksichtigen, der Außenhandelsaldo – an Stelle der gesunkenen öffentlichen Nachfrage getreten ist. Denn all diese Komponenten der effektiven Gesamtnachfrage standen ihrerseits unter mannigfachen staatlichen Kontrollen, die ihre eigengesetzliche Entwicklung, wie sie auf Grund der freien Entscheide der privaten Wirtschaftssubjekte stattgefunden hätte, hemmten. Dennoch können wir einige Gesetzmäßigkeiten erkennen.

Die Nachfrage nach Konsumgütern war durch die Rationierung stark eingeschränkt und wuchs nur langsam. Ihr prozentualer Anteil am Sozialprodukt blieb während der ganzen Periode ungefähr konstant⁷¹. Die beiden restlichen Komponenten der effektiven Nachfrage wiesen beträchtliche Schwankungen auf⁷²:

in mio £	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Bruttokapitalbildung im Inland	121	799	1489	1661	1669	1529	2249
Saldo der Außenhandelsbilanz	— 875	— 344	— 545	— 26	+ 5	+ 244	— 521

Die obigen Ziffern lassen vermuten, daß es vor allem diese beiden Größen waren, zu deren Gunsten die sinkenden Staatsausgaben wirkten, denn während der ganzen Periode zeigten sie eine Tendenz zur Ausdehnung. Bei der Kapitalgüterbildung war diese Entwicklung besonders deutlich in den Jahren 1945 bis 1947, während sich der Saldo der Außenhandelsbilanz vor allem von 1948 bis 1950 für England als günstig erwies, was jedoch mit einem in diesem Zeitpunkt speziell starken inflatorischen Druck auf dem Inlandmarkt verbunden war⁷³.

⁷¹ Vgl. Zusammenstellung im 2. Kapitel dieses Teils. Jene Darstellung zeigt allerdings nur die Entwicklung bei laufenden Marktpreisen. Falls wir die Preisbewegungen ausschalten, erhalten wir folgendes Bild von der realen Zunahme der Konsumgüternachfrage:

1946:	8216 mio £	1949:	8521 mio £
1947:	8461 mio £	1950:	8684 mio £
1948:	8392 mio £	1951:	8651 mio £

Quelle: «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 16.

Recht deutlich wird aus der Zusammenstellung ersichtlich, wie gering die tatsächliche, reale Zunahme der Konsumgüternachfrage war.

⁷² Quelle: Für das Jahr 1945: Cmd. 7099, Tabelle 15 und 18. Für die Jahre 1946 bis 1951: «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 6 und 7.

Es fehlen leider zuverlässige Angaben, welche die realen und nicht nur die nominalen Veränderungen dieser beiden Größen berücksichtigen. Folgende Ziffern wurden zwar veröffentlicht, doch beruhen sie nicht auf genauen Berechnungen und können so höchstens dazu dienen, die ungefähre Entwicklungstendenz anzugeben.

in mio £	1947	1948	1949	1950	1951
Bruttokapitalbildung zu 1948-Preisen	1346	1466	1552	1577	1542
in mio £	1948	1949	1950	1951	
Exporte zu 1950-Preisen . .	2080	2295	2645	2755	
Importe zu 1950-Preisen . .	2615	2785	2792	3200	

Quelle: «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 13 und 34.

⁷³ Besonders deutlich kam der direkte Zusammenhang zwischen öffentlicher Nachfrage und Außenhandelsaldo bei der Budgetvorlage im Herbst 1947 zum Ausdruck, als es galt, die damalige akute Zahlungsbilanzschwierigkeit zu beheben.

Sämtliche vom Staatshaushalt unabhängigen Komponenten der effektiven Nachfrage hatten sich also in mehr oder weniger ausgeprägter Weise ausgedehnt. Abgesehen von der Steigerung des gesamten Produktionsvolumens, was in der vollbeschäftigten Wirtschaft nur infolge erhöhter Produktivität möglich war⁷⁴, konnte sich die private Nachfrage nur auf Kosten der öffentlichen ausdehnen⁷⁵.

Entsprach die Entwicklung, welche die private Nachfrage an die Stelle der öffentlichen treten ließ, der Zielsetzung der Wirtschaftspolitik, und erfüllte sie die Voraussetzungen, unter denen sich die britische Wirtschaft dem Gleichgewichtszustand nähern konnte?

Zweifelloos verfolgte die englische Regierung mit der Kürzung der staatlichen Ausgaben das Ziel, in der überbeschäftigten Wirtschaft den inflationären Druck zu mildern, und sie sah in der Reduktion der öffentlichen Nachfrage eine Maßnahme zur Senkung der effektiven Gesamtnachfrage. Diese Absicht kommt in der Tatsache zum Ausdruck, daß die Senkung der Staatsausgaben vom Bestreben begleitet waren, einen möglichst hohen Rechnungsüberschuß zu erzielen. Grundsätzlich sollte die private Nachfrage zurückgedämmt werden. Dennoch paßte es in die wirtschaftspolitische Konzeption, daß sich gewisse Kategorien der effektiven Nachfrage in beschränktem Maß ausdehnten, obgleich damit eine inflationäre Wirkung verbunden war. In diesen Rahmen fielen die Nachfrage nach gewissen Kategorien von Kapitalgütern und in vermehrtem Umfang der Saldo der Handelsbilanz, der durch Förderung der Exporte und Einschränkung der Importe aktiviert werden sollte. Beide Elemente kompensierten selbstverständlich den von der staatlichen Ausgabenpolitik geförderten deflatorischen Prozeß. Falls es aber gelang, den richtigen Mittelweg zwischen der restriktiven Politik der öffentlichen Rechnungsüberschüsse einerseits und den expan-

⁷⁴ In geringem Umfang hätte zwar das Produktionsvolumen auch durch Vermehrung von Arbeitskräften erhöht werden können, obwohl die englischen Gewerkschaften sich grundsätzlich dagegen sträubten, diese Entwicklung durch Zulassung von Fremdarbeitern zu fördern. Total belief sich die Zunahme der Produktion zwischen 1938 und 1950 auf 20 mio £ zu 1948-Preisen. Vgl. D. SEERS: «National Income, Production and Consumption, in The British Economy 1945–1950», ed. by Worswick and Ady.

⁷⁵ Das einzige Element der englischen Volkswirtschaft, das eine deflatorische Wirkung hätte ausüben können und eine Reduktion der effektiven Nachfrage bewirkt hätte, wären die Ersparnisse gewesen. Doch entwickelte sich die Spartätigkeit nicht in der gewünschten Art und ging im Verhältnis zur Volkseinkommenssteigerung eher zurück.

	1946 mio £	1947 mio £	1948 mio £	1949 mio £	1950 mio £	1951 mio £
Persönliche Ersparnisse . . .	259	61	75	106	177	98
Unternehmens- Ersparnisse . . .	354	498	596	534	682	725
Total	613	559	671	640	859	823

Quelle: «National Income and Expenditure 1946–1951», Tabelle 6.

siven Maßnahmen zur Entwicklung der Kapitalgüterproduktion und zur Aktivierung der Außenhandelsbilanz andererseits zu finden, war ein doppeltes Ziel erreicht. Erstens die Bewegung zu einem wirtschaftlichen Gleichgewicht hin und zweitens die Begünstigung gewisser für das Funktionieren der englischen Wirtschaft wesentlicher Bedingungen, der Investitionstätigkeit und der Steigerung der Exportgüterproduktion.

Die Schwäche des wirtschaftspolitischen Kompromisses lag im Mißverhältnis der deflatorischen und inflatorischen Kräfte. Es zeigte sich nach 1945 immer wieder, daß die Fiskalpolitik trotz der Versuche und Erfolge bei der Schaffung von Rechnungsüberschüssen nicht in der Lage war, das volkswirtschaftliche Gleichgewicht herzustellen. Vielmehr war der inflatorische Druck, der von der privaten Nachfrage sowohl auf dem Verbrauchs- wie auf dem Kapitalgütermarkt geschaffen wurde, um vieles stärker, als die durch den Rückgang der öffentlichen Ausgaben entstandene Senkung der effektiven Nachfrage. Das Symptom dieses Ungleichgewichts äußert sich in der Tatsache, daß es nicht möglich war, während der gesamten Periode von 1945 bis 1951 die direkten Kontrollen über die private Nachfrage aufzuheben. Sowohl die Rationierung auf dem Konsumgütermarkt als die Kontingentierung auf dem Kapitalgütermarkt und die Beschränkung der Importe sind deutliche Anzeichen dafür, daß der Fiskalpolitik als konjunkturpolitisches Instrument andere wirtschaftspolitische Maßnahmen beigesellt werden mußten, falls eine gewisse Stabilität des Beschäftigungsgrades erreicht werden wollte. Diese Erkenntnis zeigt uns, daß die englische Regierung wohl bestrebt war, die Fiskalpolitik im Rahmen der Beschäftigungspolitik im richtigen Sinn einzusetzen, daß hingegen die erreichte Wirkung im Hinblick auf das gesteckte Ziel – Schaffung des wirtschaftlichen Gleichgewichts – in ihrem Ausmaß beschränkt war.

Durften wir mehr erwarten; mit andern Worten: wäre es durch einen anders gestalteten Einsatz der Fiskalpolitik möglich gewesen, den Inflationsdruck wirkungsvoller zu bekämpfen? Wäre es nicht richtiger gewesen, die öffentlichen Ausgaben noch stärker zu senken und gleichzeitig die Einnahmen konsequenter zu erhöhen, um einen größeren Rechnungsüberschuß zu schaffen und so die private Nachfrage vermehrt einzuschränken? War es zweckmäßig, sich auf die direkten staatlichen Kontrollen als Ergänzung der fiskalpolitischen Maßnahmen zu verlassen?

Diese Probleme, die uns teilweise von wirtschaftlichen zu politischen und sozialen Überlegungen führen, sollen im nächsten Teil behandelt werden.

Dritter Teil

Erfolg und Grenzen der Fiskalpolitik im Rahmen der englischen Vollbeschäftigungspolitik

Als anzustrebendes Ziel der interventionistischen Fiskalpolitik im Rahmen der englischen Vollbeschäftigungspolitik wurde, so stellten wir im ersten Teil fest, eine derartige Gestaltung des öffentlichen Finanzhaushaltes bezeichnet, die ohne Beiziehung zusätzlicher wirtschaftspolitischer Eingriffe das allgemeine wirtschaftliche Gleichgewicht herbeiführen und gewährleisten konnte. Wenn wir uns bei der Beurteilung der getroffenen Fiskalmaßnahmen darauf beschränken, diese Zielsetzung der wirtschaftlichen Experten, Finanzwissenschaftler und Politiker als Maßstab des Erfolges zu wählen, so ergibt sich ein eindeutiges Resultat. Die Fiskalpolitik hatte unter diesem Gesichtspunkt die ihr zugeordnete Aufgabe nicht oder höchstens teilweise erfüllt. Gerechtfertigt wird eine solche Behauptung durch die Tatsache, daß es zwischen 1945 und 1951 nicht gelang, den Einsatz der öffentlichen Finanzen dermaßen zu gestalten, daß der allgemeine Gleichgewichtszustand ohne ergänzende Maßnahmen erhalten werden konnte. Nicht einmal in den Jahren 1948 und 1949, als die fiskalische Desinflationspolitik am ausgeprägtesten entwickelt war, wurde das postulierte Ziel vollkommen erreicht, obschon zu jenem Zeitpunkt die konjunkturgerechte Finanzgestaltung das wertvollste Instrument im Rahmen der Inflationsbekämpfung darstellte und nahe an die von ihr erwartete Leistung heranreichte.

Wohl gelang es damals, eine offene Preissteigerung zurückzudämpfen, doch zeigten sich statt dessen Merkmale einer zurückgestauten Inflation, die auf direkte wirtschaftspolitische Maßnahmen zurückzuführen waren. Denn wie wir im letzten Teil festgestellt hatten, war es nötig, während der ganzen Nachkriegsperiode neben der Fiskalpolitik zusätzliche wirtschaftspolitische Mittel einzusetzen, die in unmittelbarer Weise den Wirtschaftsablauf beeinflussen.

Auf Grund theoretischer, allein auf die konjunkturpolitische Einsatzmöglichkeit der öffentlichen Finanzen gerichteter Aussagen, wäre der Verwendung der Fiskalpolitik bis zur vollständigen Herstellung eines Gleichgewichts ohne subsidäre Maßnahmen nichts im Wege gestanden. Wir könnten uns daher bei der Beurteilung des Erfolges der Fiskalmaßnahmen als beschäftigungspolitisches Mittel mit der Feststellung begnügen, daß die englische Regierung bei der Gestaltung der öffentlichen Finanzen nicht genügend konsequent vorging, und daß es ihr aus diesem Grunde nicht gelang, die Gleichgewichtslage zu verwirklichen. Trotzdem müssen wir anerkennen, daß die wirtschaftspolitische Behörde mindestens bestrebt war, die Fiskalpolitik vom konjunkturellen Standpunkt aus im richtigen Sinn einzusetzen, und daß sie daher erreicht hatte, den inflatorischen Druck abzuschwächen und die inflationäre Entwicklung zu

bremsen. Ein Blick auf die Jahre 1948 und 1949 bestätigt diese Aussage. Im Vergleich zu anderen Staaten, die sich heute noch hartnäckig an eine den Zyklus verschärfende Gestaltung ihres öffentlichen Finanzhaushaltes klammern, wäre selbst dieser Teilerfolg ein bemerkenswertes Ergebnis.

Wenn auch das erreichte Resultat die tatsächliche Wirkung der Fiskalmaßnahmen auf den Beschäftigungsgrad richtig wiedergibt und als unantastbar erscheinen mag, so ist es doch in der Art, wie es hergeleitet wurde, unbefriedigend und vor allem in seiner Begründung unvollständig. Diese paradox anmutende Aussage findet ihre Erklärung, wenn wir uns auf die Fragestellung besinnen, auf Grund welcher wir das Urteil über den Erfolg oder Mißerfolg der Fiskalmaßnahmen fällen. Wir fragten uns, ob die öffentlichen Finanzen in England zwischen 1945 und 1951 in einer Art und Weise gestaltet waren, die es ihnen ermöglichte, den Inflationsdruck zu beseitigen und das allgemeine wirtschaftliche Gleichgewicht herbeizuführen. Dies verneinten wir nach Untersuchung der einzelnen Fiskalmaßnahmen und nach Prüfung ihrer Wirkung auf den Beschäftigungsgrad. Unbefriedigend ist diese Antwort im Rahmen unserer Untersuchung, weil ihr eine Fragestellung zugrunde liegt, die wohl bei einem theoretischen Modell berechtigt ist, das in der Auswahl seiner Annahmen sich so weit von der Wirklichkeit entfernt, daß es eine unverfälschte und von allen äußern Umständen unbeeinflusste Beziehung zwischen Fiskalpolitik einerseits und Beschäftigungsgrad andererseits ableiten kann. Falls wir hingegen diese Beziehung in einer konkreten Volkswirtschaft während einer bestimmten Zeitspanne beurteilen, dürfen wir die Vielzahl der Kräfte, die beide uns interessierenden Faktoren beeinflussen, nicht außer acht lassen. Nur so fällen wir ein wesentliches Urteil, das einen wirklichen Aussagewert besitzt.

Dem Wunsch nach einer wirklichkeitsnahen Beurteilung werden wir gerecht, wenn wir die Frage in folgender Form stellen: Erfolgte die Gestaltung der Fiskalpolitik im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik unter Berücksichtigung der gegebenen äußern Umstände und Kräfte am zweckmäßigsten, oder hätte ihr Einsatz wirkungsvoller gestaltet werden können? Die entsprechende Antwort auf die analoge, jedoch abstrakt-theoretische Frage, ob die getroffenen Fiskalmaßnahmen allein das volkswirtschaftliche Gleichgewicht herbeigeführt hätten, brachte zum Ausdruck, daß die Fiskalpolitik ihre Aufgabe nicht erfüllte, und gab als Begründung den ungenügenden und unkonsequenten Einsatz der fiskalischen Maßnahmen. Im Gegensatz zu dieser einfachen Feststellung und Begründung müssen wir jetzt nach den Gründen fragen, welche zu dem erfolgten Einsatz führten. Wir haben zu untersuchen, ob äußere Umstände oder Kräfte auf den öffentlichen Finanzhaushalt und den Beschäftigungsgrad einwirkten und versuchen, festzustellen, auf welche Weise sie die konjunkturgerechte Verwendung der Fiskalpolitik beeinträchtigten. Wir dürfen uns nicht mit dem Ergebnis zufrieden geben, daß das Experiment der anti-zyklischen Fiskalpolitik an der unvollkommenen Planung durch die wirtschaftspolitische Behörde scheiterte, sondern müssen nach den Ursachen forschen, die zu dem vom beschäftigungspolitischen Standpunkt aus ungenügenden Einsatz der fiskalischen Mittel führten. Wir verlassen damit das wirtschaftliche Modell, das die Beziehun-

gen zwischen Fiskalpolitik und Beschäftigungsgrad nur im Rahmen seiner eng begrenzten Voraussetzungen untersuchte, und beziehen gerade die von der theoretischen Fragestellung zum vorneherein angenommenen und deshalb von der Analyse ausgeschlossenen Bedingungen in unsere umfassende Würdigung ein.

Ich möchte die äußern Kräfte und Umstände, die in irgendeiner Weise auf die Gestaltung der Fiskalpolitik und damit auf deren Verwendung als konjunkturpolitisches Mittel einwirkten, in vier Klassen einteilen und Faktoren wirtschaftlicher, politischer, sozialer und ideologischer Art unterscheiden. Allen diesen vier Kräften ist gemeinsam, daß sie entweder die Wirkung der fiskalpolitischen Maßnahmen auf den Beschäftigungsgrad herabminderten und teilweise sogar aufhoben, oder den konjunkturgerechten Einsatz der öffentlichen Finanzen überhaupt ausschlossen und deshalb Alternativen zur interventionistischen Fiskalpolitik darstellten. In ihrer Würdigung offenbart sich die volle Problematik der Fiskalpolitik als beschäftigungspolitisches Instrument im Rahmen der englischen Volkswirtschaft zwischen 1945 und 1951.

1. Wirtschaftliche Faktoren

In den von uns untersuchten Nachkriegsjahren wurde die Verwendung der Fiskalpolitik als Mittel zur Herbeiführung und Aufrechterhaltung des volkswirtschaftlichen Gleichgewichts durch verschiedene Umstände und Kräfte, deren Wesen vorwiegend wirtschaftlich bestimmt war, verhindert, gehemmt oder im Ausmaß ihrer Wirkung herabgesetzt. Sämtliche Faktoren, die ich hier als spezifisch wirtschaftliche bezeichne, stellten Entwicklungen oder Zustände dar, die sich unabhängig von Entscheiden und Maßnahmen der englischen Regierung einstellten, und deren Ursachen sich weitgehend der Beeinflussung durch die Wirtschaftspolitik entzogen. Es waren Kräfte, die infolge des wirtschaftlichen Zustandes nicht nur Englands, sondern aller mit ihm in irgendeiner Beziehung stehender Staaten in den Jahren bis 1951 wirksam waren und damit in verschiedenster Art auf die Struktur und die Entwicklung der englischen Volkswirtschaft Einfluß nahmen. Die wirtschaftspolitischen Eingriffe mußten sich damit begnügen, die unerwünschten Wirkungen dieser vielseitigen Einflüsse, deren Wurzeln – wenigstens durch kurzfristige Maßnahmen – selber nicht erfaßbar waren, zu bekämpfen und abzuschwächen.

Der erste und zugleich bedeutsamste unter den wirtschaftlichen Faktoren, den wir bei der Beurteilung der konjunkturgerechten Fiskalpolitik berücksichtigen müssen, bestand in dem chronischen Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz, von dem sich England nach 1945 bedroht sah. Wie wir im ersten Teil feststellten, hatte die Entwicklung während des zweiten Weltkrieges dazu geführt, daß die Grundlage, die vor 1939 den Ausgleich der englischen Zahlungsbilanz bewerkstelligte – die aktive Kapitalertragsbilanz –, verloren ging. Um ein chronisches Defizit seiner laufenden Bilanz zu vermeiden, war daher England nach 1945 gezwungen, ein Gleichgewicht der Handelsbilanz herbeizuführen, was im Bestreben nach Exportförderung und Importbeschränkung zum Ausdruck kam.

Mit der Formulierung dieser wirtschaftspolitischen Zielsetzung deuten wir bereits den Konflikt an, der sich zwischen Außenhandelspolitik einerseits und Vollbeschäftigungspolitik andererseits ergab. Denn beide Maßnahmen, die im Dienste des Außenhandels standen – Exportförderung und Importeinschränkung –, widersprachen der internen Gleichgewichtspolitik, da sie im Inland den Nachfragedruck verschärften, dadurch eine inflatorische Wirkung erzeugten und aus diesem Grunde die restriktive Beschäftigungspolitik störten.

Es handelt sich an dieser Stelle nicht darum, über Sinn und Notwendigkeit der Außenhandelspolitik zu diskutieren, sondern es gilt einzig die Auswirkung der in ihrem Rahmen tatsächlich durchgeführten Maßnahmen auf die wirtschaftliche Aktivität im Inland festzustellen und bei der Beurteilung der Deflationspolitik, und insbesondere der dabei der Fiskalpolitik zufallenden Rolle, zu berücksichtigen. Unter diesem Gesichtspunkt wird deutlich ersichtlich, daß sich die Wirkung der restriktiven Fiskalmaßnahmen vor allem nach 1947 nicht in erster Linie auf dem inländischen Markt bemerkbar machte, sondern größtenteils zugunsten der externen Wirtschaftspolitik erfolgte. So wurden sowohl durch die Importrückgänge als durch die Exporterhöhungen die Bestrebungen der Fiskalpolitik zur Einschränkung der privaten Nachfrage in ihrer Wirkung auf den Beschäftigungsgrad weitgehend neutralisiert, da sich infolge der Außenhandelsmaßnahmen gleichzeitig mit der Reduktion der effektiven Nachfrage das den inländischen Konsumenten zur Verfügung gestellte Angebot an Gütern und Dienstleistungen verminderte, so daß sich die Gleichgewichtsbedingungen auf dem internen Markt trotz der Desinflationspolitik grundsätzlich nicht verbessert hatten. Der wirkliche Erfolg der anti-zyklischen Fiskalpolitik und ihre tatsächliche Bedeutung für die englische Volkswirtschaft kommen daher bei der alleinigen Berücksichtigung der inländischen Entwicklung nicht gebührend zum Ausdruck; die erzielte Wirkung war größer, als die bloße Gestaltung des Beschäftigungsgrades auf den ersten Blick vermuten ließe.

Ein zweites Element wirtschaftlicher Art, das beim Urteil über den Erfolg der interventionistischen fiskalpolitischen Maßnahmen Berücksichtigung verdient, bezieht sich auf die außerordentlichen Bedingungen, welche die Struktur und den Umfang der effektiven Gesamtnachfrage nach Kriegsende bestimmten. Zwei Faktoren, so stellten wir im ersten Teil fest, waren dafür verantwortlich, daß sich die englische Volkswirtschaft zu jenem Zeitpunkt einem langfristigen Nachfrageüberschuß gegenüber sah. Einerseits drohte sich die während des Krieges angestaute Nachfrage nach Aufhebung der sie zurückhaltenden Schranken auf dem Markt geltend zu machen, und andererseits bestand ein Nachfrageüberschuß in dem Sinn, daß infolge der Budgetdefizite und der Bestrebungen zur Erzielung eines Handelsüberschusses der effektive Bedarf aus dem laufenden Einkommen größer war als das Angebot, das mit der damaligen Produktivität und dem teilweise zerstörten, teilweise noch auf Kriegsproduktion eingestellten Produktionsapparat erreicht werden konnte. Dabei war es in erster Linie das Ausmaß der während des Krieges angehäuften Ersparnisse, das eine ernsthafte Bedrohung des internen Gleichgewichts darstellte.

Der englischen Fiskalpolitik war es nun unmöglich, neben den Aufgaben, die

dem öffentlichen Finanzhaushalt unter normalen Bedingungen zufallen, innert nützlicher Frist einzig mittels einer adäquaten Gestaltung der Staatsfinanzen dem von zwei Seiten her drohenden Ungleichgewicht Herr zu werden, und sowohl die überschüssige Nachfrage aus vorangegangenen Einkommensperioden zu eliminieren, als die laufenden Einkommen und Ausgaben ins Gleichgewicht zu bringen. Der Nachfragedruck, vor allem infolge des zurückgestauten Bedarfs, war schlechterdings zu groß, als daß er durch fiskalpolitische Mittel allein hätte beseitigt werden können. Eine Politik in diesem Sinn wäre praktisch mit der Konfiskation sämtlicher in der Kriegszeit angehäufter Ersparnisse gleichbedeutend gewesen und hätte nach derart weitgehenden fiskalischen Eingriffen verlangt, wie sie in einem demokratisch-marktwirtschaftlichen Staat nicht denkbar wären. Es ist auf Grund dieser ausserordentlichen Umstände zu verstehen, wenn sich die englische Regierung neben der Fiskalpolitik auch auf direkte Kontrollen verließ, um den inflatorischen Druck von der privaten Nachfrageseite her einzuschränken.

Der dritte Umstand, welcher hinsichtlich der Wirksamkeit der Fiskalpolitik im Rahmen der Beschäftigungspolitik entscheidend war, lag in der besondern Erscheinungsform der Inflation in der zweiten Hälfte der von uns untersuchten Periode. Während in den ersten Jahren unmittelbar nach Kriegsende der inflationäre Druck von der Nachfrageseite her in der eben dargelegten Art charakteristisch war, zeichnete sich nach 1950 eine grundsätzlich anders gestaltete inflatorische Entwicklung ab. An Stelle der nachfragebedingten trat eine kostenbedingte Störung des allgemeinen wirtschaftlichen Gleichgewichts. Denn im Zusammenhang mit dem Ausbruch des Koreakrieges im Sommer 1950 zeigte sich in sämtlichen westlich-kapitalistischen Staaten ein allgemeines Steigen der Preise von Konsum- und Kapitalgütern. Für die englische Volkswirtschaft machten sich diese Verschiebungen des internationalen Preisgefüges in erster Linie in der Form verteuerter Importe bemerkbar. Da aber die eingeführten Produkte vorwiegend aus Lebensmitteln und Rohstoffen bestanden, wäre eine Einschränkung nicht ohne nachteilige Folgen auf den Lebensstandard und Beschäftigungsgrad geblieben. Es schien daher unvermeidlich, die höheren Kosten und damit ein allgemeines Steigen der Preise in gewissem Ausmaß in Kauf zu nehmen.

Im Gegensatz zur Bekämpfung der nachfragebedingten Inflation, wie sie unmittelbar nach 1945 auftrat, war die Beseitigung des kostenbedingten inflatorischen Druckes durch fiskalpolitische Maßnahmen viel schwieriger. Da zudem der Anstoß zur Hauptsache aus dem Ausland kam und sich somit dem direkten Zugriff der wirtschaftspolitischen Instanz entzog, blieben die fiskalpolitischen Eingriffe praktisch unwirksam. Dieser Mißerfolg ergab sich jedoch nicht auf Grund der besondern Gestaltung der Fiskalpolitik in den betreffenden Jahren, sondern ist einzig auf die grundsätzlich beschränkte Verwendungsmöglichkeit der öffentlichen Finanzen als beschäftigungspolitisches Mittel gegen jene spezielle Erscheinungsform des wirtschaftlichen Ungleichgewichts zurückzuführen. Daher wäre der generelle Vorwurf, die Fiskalpolitik sei der inflatorischen Situation nach 1950 nicht gerecht geworden, fehl am Platz.

Allen drei Faktoren wirtschaftlicher Art – Zahlungsbilanzungleichgewicht, Übermaß des Nachfragedruckes und Kostenbedingtheit der Inflation – war gemeinsam, daß sie durch irgendwelche Kräfte und Entwicklungen zustande kamen, die auf keine politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Entscheide der englischen Regierung in der Periode von 1945 bis 1951 zurückzuführen waren. Sie standen in ihrem Wesen alle außerhalb dem Entscheidungsbereich sämtlicher politischer oder wirtschaftlicher Instanzen. Im Gegensatz dazu können die restlichen Faktoren, die neben den wirtschaftlichen Umständen die Verwendbarkeit und den Erfolg der interventionistischen Fiskalpolitik bestimmten, in ihrer Ursache auf Entscheide der englischen Regierung zurückgeführt werden. Die gleiche Behörde traf in diesen Fällen einerseits Anordnungen, welche primär nicht aus konjunkturpolitischen Überlegungen erfolgten, die aber in ihrer Wirkung dennoch das interne volkswirtschaftliche Gleichgewicht beeinflussten, und trug andererseits die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik, in welcher Funktion sie Maßnahmen allein mit dem Zweck der Stabilisierung des Wirtschaftsablaufes durchführte. In der Beeinflussung des Beschäftigungsgrades kamen nun die einzelnen Eingriffe, in denen sich die verschiedenen Aufgaben des Staates äußerten, miteinander in Konflikt, indem politisch und sozial begründete Anordnungen den jeweils herrschenden konjunkturellen Bedingungen nicht gerecht wurden.

2. Politische Faktoren

Der Koreakrieg stellte für die englische Volkswirtschaft nicht nur eine Gefahr in dem Sinn dar, daß das im Anschluß an den Kriegsausbruch allgemein gestiegene Preisniveau das interne wirtschaftliche Gleichgewicht von der Kosten- und Preisseite her bedrohte, sondern der kriegेरische Konflikt verschärfte den inflationären Zustand zudem auf eine indirektere Art und Weise. Mit der dauernden Verschlechterung der diplomatischen Beziehungen zwischen Rußland und der westlichen Welt in den Jahren nach 1946 und insbesondere nach dem Ausbruch der Kämpfe in Korea im Sommer 1950 sah sich England, wie die Mehrzahl der übrigen westlichen Staaten, gezwungen, vermehrte Aufwendungen für seine Landesverteidigung und den Ausbau der Armee zu machen und von der Politik der schrittweisen Abrüstung, wie sie nach Ende des zweiten Weltkrieges vorgesehen war, abzugehen. In seiner Wirkung auf den Beschäftigungsgrad stellte dieser politische Entschluß eine Erschütterung des Gleichgewichtes dar, da die wirksame Nachfrage infolge der vermehrten militärischen Staatsausgaben erhöht, die konjunkturpolitisch erforderlichen Rechnungsüberschüsse des öffentlichen Finanzhaushaltes gefährdet und in einzelnen für die Aufrüstung besonders wesentlichen Industriezweigen, wie Eisen, Stahl und Kohle, Engpässe der Produktion geschaffen wurden.

Welch entscheidende Rolle das Ausmaß der Verteidigungsausgaben innerhalb der öffentlichen Ausgaben spielte und welchen Einfluß jene damit auf die Höhe der volkswirtschaftlich wirksamen Nachfrage überhaupt ausübten, kam

schon bei der Darstellung der Staatsrechnungsstruktur im letzten Kapitel zum Ausdruck. Die entscheidende Erkenntnis hinsichtlich der wechselseitigen Beziehungen zwischen militärischen Aufwendungen und Beschäftigungsgrad bestand in folgenden Feststellungen: 1. Die Verteidigungsausgaben bestimmten entscheidend die Entwicklung der öffentlichen Gesamtausgaben. 2. Letztere führten im Gegensatz zu den sich gleichmäßiger verändernden Staatseinnahmen die bedeutsamen Schwankungen der Überschüsse und Fehlbeträge der Finanzrechnung herbei. 3. Die Struktur des öffentlichen Finanzhaushaltes stellte den wirksamsten Beitrag der Fiskalpolitik im Rahmen der Beschäftigungspolitik dar. Falls wir diese Erscheinungen kausal aufeinander zurückführen, bringen wir zum Ausdruck, daß das Volumen der Verteidigungsausgaben den ausschlaggebenden Faktor in der staatlichen Gleichgewichtspolitik bildete.

Das Wesentliche und Eigenartige an dem abgeleiteten Zusammenhang hinsichtlich unserer Problemstellung liegt darin, daß ein Element, das nach politischen Kriterien gestaltet wurde und dessen Struktur und Größe grundsätzlich von den konjunkturellen Erfordernissen unabhängig war, den entscheidenden Faktor im Rahmen der Desinflationspolitik nach 1945 darstellte. Weil aber die Maßnahmen aus dem politischen und dem wirtschaftlichen Aufgabenbereich des Staates in ihrer Wirkung einander entgegenstanden, ergab sich 1950 folgendes Problem: Entweder führte der englische Staat die vom politischen Standpunkt aus notwendige Aufrüstung durch, oder er befolgte die der konjunkturellen Situation entsprechende Politik der Ausgabensenkung; die gleichzeitige Reduktion der öffentlichen Gesamtausgaben und die vermehrten Aufwendungen für die Landesverteidigung schlossen sich aber gegenseitig aus. Für eine Annahme in dem Sinn, daß das beschäftigungspolitische Kriterium das höherstehende und daher entscheidende darstelle, besteht in unserer umfassenden Würdigung keine Rechtfertigung. Der endgültige Entscheid steht vielmehr auf einer beiden Standpunkten übergeordneten Ebene.

3. Soziale Faktoren

Ähnlich den Umständen politischer Art, welche die Aufwendungen für Armee und Landesverteidigung herbeiführten und deren gleichgewichtstörende Wirkung auf den Beschäftigungsgrad die erhöhten öffentlichen Ausgaben zum Ausdruck brachten, nahmen auch Faktoren, die soziale Postulate verkörperten, auf die konjunkturgerechte Gestaltung der Fiskalpolitik Einfluß. Wie bei den sich gegenseitig ausschließenden politischen und wirtschaftlichen Interessen zeigte sich dabei in analoger Weise eine gegenseitig alternative Abhängigkeit, indem die zyklisch erforderlichen Fiskalmaßnahmen einerseits und die sozialpolitisch erstrebten Eingriffe andererseits gleichzeitig nicht miteinander vereinbar waren.

Die sozialpolitischen Grundsätze der Labourregierung standen bei der Gestaltung des staatlichen Finanzhaushaltes zwischen 1945 und 1951 in doppelter Hinsicht in Widerspruch zu den erforderlichen Maßnahmen der konjunktur-

gerechten Fiskalpolitik im Rahmen des Deflationsprogrammes. Auf der einen Seite kollidierten die beiden verschiedenartigen Interessen im Zusammenhang mit der Revision der Steuerpolitik in den Jahren unmittelbar nach Kriegsende. Die zu jenem Zeitpunkt allgemein durchgeführten Steuersenkungen erfolgten offensichtlich aus sozialpolitischen und nicht beschäftigungspolitischen Überlegungen. Bei Rücksichtnahme auf die internen Gleichgewichtsbedingungen wäre in jener Periode allgemeiner Inflationsgefahr ein Steuerabbau jeglicher Art nicht gerechtfertigt gewesen. Die damals getroffenen Steuermaßnahmen wiesen zudem infolge ihrer ausgeprägten Begünstigung der niederen Einkommenskategorien mit hoher Verbrauchsneigung eine verstärkte unerwünschte Wirkung auf den Beschäftigungsgrad auf und erhöhten daher den Eindruck, daß bei den betreffenden Änderungen die sozialen Postulate über die wirtschaftlichen gestellt wurden. Auf der andern Seite widersprachen öffentliche Ausgaben mit sozialpolitischem Charakter, wie Subventionen und soziale Transferzahlungen, der konjunkturellen Situation. Ähnlich den Verteidigungsausgaben stellten sie eine vom Staat geschaffene Erhöhung der Kaufkraft dar, die zwar im Unterschied zu jenen als zusätzliche individuelle Einkommen die private wirksame Nachfrage erhöhte und nicht als öffentliche Nachfrage den Inflationsdruck unmittelbar verschärfte, was aber hinsichtlich dem anti-konjunkturellen Wesen beider Maßnahmen bedeutungslos ist. Über das Ausmaß der für soziale Zwecke getroffenen öffentlichen Ausgaben berichteten wir im letzten Kapitel.

Analog den beiden ersten Abschnitten besteht die Schlußfolgerung aus den eben gemachten Ausführungen in der Erkenntnis, daß wir die fiskalpolitischen Maßnahmen nicht im zu engen Rahmen der Beschäftigungspolitik beurteilen dürfen, sondern auch andere Kriterien, in diesem Falle soziale, zur Berücksichtigung heranziehen. Da die sozialpolitischen und beschäftigungspolitischen Postulate einander ausschlossen, lautete hier das Problem, ob die Sozialpolitik zugunsten der Konjunkturpolitik zurücktreten solle oder umgekehrt. Mit welcher Berechtigung könnten wir aus diesem Gegensatzpaar die Beschäftigungspolitik bevorzugen? Die sozialen Forderungen stellten sich auf die gleiche Stufe wie die politische Entscheidung über die militärische Aufrüstung und die wirtschaftlichen Bestrebungen zur Aktivierung der Handelsbilanz. Immerhin bestand zwischen den genannten Faktoren ein Unterschied, wenn auch nicht grundsätzlicher, so doch gradueller Art. Während wir die Maßnahmen zum Ausgleich der Zahlungsbilanz als unbedingtes Erfordernis für das Funktionieren der englischen Volkswirtschaft betrachten müssen und die Aufwendungen für die Wehrbereitschaft als grundlegende Bedingung für das Fortbestehen des britischen Staates ansehen können, so scheinen die sozialen Ausgaben auf den ersten Blick nicht Forderungen gleicher Dringlichkeit zu verkörpern. Zudem waren in den beiden ersten Fällen die vom konjunkturpolitischen Standpunkt aus hemmenden Rückwirkungen auf den staatlichen Finanzhaushalt unvermeidbar, während die sozialpolitischen Maßnahmen den Konflikt mit der interventionistischen Fiskalpolitik hätten teilweise umgehen können, indem man versucht hätte, die sozialen Postulate durch Eingriffe zu verwirklichen, welche die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben unberührt ließen.

Eine derartige Interpretation ist aber in unserm Fall unrealistisch. Nach Ansicht der englischen Labourregierung verdiente das Sozialprogramm das gleiche Recht auf Verwirklichung wie die politischen und wirtschaftlichen Forderungen. Eine konjunkturgerechte Fiskalpolitik mit ihren asozialen Folgen, wie regressive Steuern, Wegfall der Subventionen und Transferzahlungen usw., wäre undenkbar gewesen. Eher war die Regierung bereit, an Stelle der interventionistischen Fiskalpolitik andere Mittel zur Stabilisierung des Beschäftigungsgrades einzusetzen; eine Behauptung, die uns zu einem vierten Problemkreis führt.

4. Ideologische Faktoren

Die verschiedenartigen Umstände und Kräfte wirtschaftlicher, politischer und sozialer Natur, die wir eben dargestellt hatten, führten dazu, daß die Fiskalpolitik in einer Art und Weise eingesetzt werden mußte, die den Erfordernissen der wirtschaftlichen Lage nicht mehr gerecht wurde. Aus Rücksicht auf jene Faktoren war der öffentliche Finanzhaushalt nicht in der Lage, ein allgemeines Gleichgewicht herbeizuführen. Vielmehr mußten zusätzliche Kontrollen eingesetzt werden, die in wirksamerer Weise den Wirtschaftsablauf beherrschten. Diese bestanden im Unterschied zur indirekt wirkenden interventionistischen Fiskalpolitik durchwegs aus direkten Eingriffen in die private Wirtschaftstätigkeit. Solche unmittelbaren Maßnahmen hatten den Vorteil, einen starken und leicht lenkbaren Einfluß auf den Beschäftigungsgrad auszuüben, wiesen aber den Nachteil auf, die Freiheit der einzelnen Wirtschaftssubjekte in viel entscheidenderem Maße zu beschränken, als dies fiskal- oder währungspolitische Eingriffe vermögen. Wie wir im ersten Teil gesehen hatten, widersprach daher ihre Verwendung als konjunkturpolitische Instrumente grundsätzlich einer demokratisch und marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik, zu deren Prinzipien sich auch England in den programmatischen Erklärungen zur Beschäftigungspolitik bekannt hatte. Ich erinnere bloß an Bekenntnisse wie «Planung und Freiheit» oder «Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft».

Sobald wir jedoch die Amtsperiode der Labourregierung in bezug auf die tatsächliche Anwendung der Grundsätze von freiheitlicher Planung untersuchen, stellen wir fest, daß trotz dem liberalen Bekenntnis eine Vielzahl freiheitsbeschränkender Kontrollen als willkommene Subsidiärmaßnahmen eingesetzt wurden. Wenn auch die Labourpartei primär davon absah, Eingriffe, die direkt den Wirtschaftsablauf beeinflussen, in ihre programmatische Darstellung der Beschäftigungspolitik aufzunehmen, so lag es dennoch in ihrem Wesen, sich im Rahmen der realen Politik mit Methoden abzufinden, welche die Freiheit des Einzelnen einschränkten. Denn trotz der geforderten Rücksichtnahme auf die individuellen Rechte und Freiheiten der Wirtschaftssubjekte war sie eine Partei mit planwirtschaftlicher Zielsetzung.

Aus diesem Grund war in dem Augenblick, in dem sich die Probleme von der alternativen Durchführbarkeit politischer, wirtschaftlicher und sozialer Forderungen einerseits und der konjunkturgerechten Fiskalpolitik andererseits

stellten, die englische Regierung auf Grund ihrer ideologischen Einstellung eher bereit, auf eine konsequent beschäftigungspolitische Gestaltung der öffentlichen Finanzen zum vornherein zu verzichten und das wirtschaftliche Gleichgewicht mittels zusätzlicher direkter Maßnahmen zu verwirklichen. Sie räumte auf diese Weise den Faktoren, die in ihrer Wirkung der konjunkturgerechten Fiskalpolitik entgegenstanden, das Recht ein, teilweise die öffentlichen Finanzen zur Erreichung ihrer Ziele zu beanspruchen. Damit bestimmte die Labourregierung auf autoritative Art die Dringlichkeit der zwischen 1945 und 1951 dem englischen Staat und der Volkswirtschaft überbundenen Aufgaben, soweit zu deren Erfüllung fiskalpolitische Mittel erforderlich waren.

Diese Feststellung bringt uns zur ursprünglichen Fragestellung zurück, anhand der wir die kritische Würdigung der fiskalpolitischen Maßnahmen im Rahmen der englischen Vollbeschäftigungspolitik anstrebten. Welches ist das Resultat unserer Bemühungen?

Der englische Staat und die englische Volkswirtschaft standen in der Periode von 1945 bis 1951 einer Vielzahl von Problemen gegenüber, zu deren Lösung sie gezwungen waren, wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Die konjunkturgemäße Beschäftigungspolitik stellte in diesem dem Staat überbundenen Wirkungsbereich nur eine unter vielen anderen Aufgaben dar, von denen wir die wesentlichsten oben geschildert hatten. Als bedeutsames Mittel zur Lösung der verschiedenartigen Probleme standen der englischen Regierung unter anderem die öffentlichen Finanzen zur Verfügung. Ihre Verwendung im Rahmen der Wirtschaftspolitik mußte aber notgedrungen in einer Art und Weise erfolgen, welche die gleichzeitige Lösung verschiedener Aufgaben zum Teil gegenseitig ausschloß. Es bedurfte daher eines autoritativen Entscheides, der die Dringlichkeit der wirtschaftspolitischen Ziele festlegte, zu deren Erreichung fiskalpolitische Maßnahmen ergriffen wurden. In welcher Weise wird dadurch unsere Fragestellung betroffen?

In dem Augenblick, in dem der Beschäftigungspolitik der Einsatz fiskalpolitischer Mittel zur Herstellung des allgemeinen wirtschaftlichen Gleichgewichts teilweise entzogen und durch andere Maßnahmen ersetzt wird, ist das Urteil über den Erfolg der fiskalischen Maßnahmen im Hinblick auf die konjunkturpolitische Zielsetzung problematisch. Eine umfassende Kritik müßte sich mit dem Entscheid über die Priorität staatlicher Aufgaben auseinandersetzen und stände in unserm Fall Fragen wie Vollbeschäftigung oder Zahlungsbilanzgleichgewicht, wirtschaftliche Stabilität oder Wehrbereitschaft gegenüber. Zur Lösung einer derartigen Aufgabe fehlen uns im Rahmen der vorliegenden Arbeit sämtliche Grundlagen. Wir müssen vielmehr die wirtschaftspolitische Gesamtkonzeption als Voraussetzung unserer allgemeinen Problemstellung anerkennen und beim Urteil über den Erfolg der interventionistischen Fiskalpolitik die der Beschäftigungspolitik auferlegten Beschränkungen hinsichtlich der Verwendung der öffentlichen Finanzen als konjunkturpolitisches Mittel berücksichtigen. Wenn wir zu Beginn dieses Abschnittes die Milderung des inflatorischen Druckes und die Abschwächung der inflationären Entwicklung als Verdienst der konjunkturgerechten Fiskalpolitik anerkannten und als Teilerfolg der in ihrem

Rahmen durchgeführten Maßnahmen bezeichneten, so verdient dieses Ergebnis nunmehr eine andere Interpretation. Unter den gegebenen äußern Umständen und Kräften war eine striktere und durchgreifendere Gestaltung des öffentlichen Finanzhaushalts im Hinblick auf beschäftigungspolitische Ziele ausgeschlossen. Die Herbeiführung des vollständigen volkswirtschaftlichen Gleichgewichts allein dank fiskalpolitischer Eingriffe war mit der Vielzahl anderer öffentlicher Aufgaben nicht vereinbar. Da sich die englische Regierung ihrer Lösung nicht entziehen konnte, war sie in der Gestaltung der Fiskalpolitik stark gebunden. Aus diesem entscheidenden Sachverhalt erklären sich die erwähnten Hindernisse, die sich einer nur auf die konjunkturpolitischen Erfordernisse Rücksicht nehmenden Finanzpolitik entgegenstellten. Drastisch formuliert besagt diese Behauptung, daß auch eine andere als die Labourregierung unter den gegebenen Umständen und unter dem Druck der vielen Aufgaben, denen Großbritannien in jener Periode unterworfen war, keine konsequent interventionistische Fiskalpolitik hätte betreiben können, deren Ziel die vollkommene Stabilisierung des Beschäftigungsgrades allein durch finanzpolitische Maßnahmen gewesen wäre, es sei denn, sie hätte die Grundkonzeption von Gesellschaft und Wirtschaft entscheidend umgestaltet. Die Folgen einer solchen strikt konjunkturgerechten Fiskalpolitik hätten sich sowohl in andern Sektoren der Wirtschaft als in politischen und sozialen Verhältnissen bemerkbar gemacht. Die Mehrzahl der oben erwähnten Aufgaben des englischen Staates auf wirtschaftlichem, politischem und sozialem Gebiet wären ungelöst geblieben oder auf andere Art gelöst worden, und heute wäre nicht nur Großbritanniens interne Struktur, sondern auch seine Stellung nach außen ohne Zweifel von der tatsächlichen Situation grundlegend verschieden.

Diese Aussage ruht auf der Erkenntnis des entscheidenden Grundproblems, auf das sich der Großteil der Schwierigkeiten und Hindernisse zurückführen läßt, denen England auf dem Weg zur wirtschaftlichen Gesundung während der Zeit von 1945 bis 1951 gegenüberstand: eine Volkswirtschaft sieht sich einer derartigen Vielzahl von Aufgaben gegenüber, daß sie infolge ihrer beschränkten Mittel notgedrungen auf deren Erfüllung teilweise verzichten muß; ein Sachverhalt, für den englische Autoren den treffenden Ausdruck prägen: England – The Overloaded Economy.

Literaturverzeichnis

Für die angeführten Periodica verwende ich folgende Abkürzungen:

A.E.R.	American Economic Review
Bull. Inst. Stat.	Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics
Ea.	Economica
E.J.	Economic Journal
J.P.E.	Journal of Political Economy
L.C.E.S.	Bulletin of the London and Cambridge Economic Service
O.E.P.	Oxford Economic Papers
Q.J.E.	Quarterly Journal of Economics
Rev. Ec. Stat.	Review of Economics and Statistics
ZfVSt.	Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik
Annual Abstracts of Statistics, Nr. 89.	London 1952.
BACH G.	Monetary-Fiscal Policy Reconsidered. J.P.E. 1949.
BALOGH T.	Taxation, Risk Bearing and Investment. Bull. Inst. Stat. 1945.
—	The Abolition of the Food Subsidies. Bull. Inst. Stat. 1948.
BALOGH T. and BURCHARDT F.	Taxation in the Transition Period. Bull. Inst. Stat. 1945.
BARNA T.	The Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937. Oxford 1945.
BENHAM F.	The Pure Theory of Public Finance. Ea. 1934.
—	What is the Best Tax System? Ea. 1942.
BENOIT T.	On the Meaning of Full Employment. Rev. Ec. Stat. 1948.
BEVERIDGE W.	Full Employment in a Free Society. London 1944.
—	The Governments Employment Policy. E.J. 1944.
BISHOP R.L.	Alternative Expansionist Fiscal Policies. In Metzler ed. Income, Employment and Public Policy. New York 1948.
BOOKER H. S.	Have We a Full Employment Policy? Ea. 1947.
BROWN E. C.	Consumption Taxes and Income Determination. A.E.R. 1950.
BUCHANAN J.	The Pure Theory of Government Finance. J.P.E. 1949.
CARTER C.	The Real Production of the United Kingdom. L.C.E.S. 1951.
CHAMBERS S.	Taxation and Incentives. Lloyds Bank Review 1948.
—	The Capital Levy. Lloyds Bank Review 1951.
Charta der Vereinten Nationen.	San Francisco 1945.
CHESTER D. ed.	Lessons of the British War Economy. Cambridge 1951.
CLARK C.	National Income and Outlay. London 1937.
Conseil de l'Europe	Les objectifs du plein emploi dans le cadre du problème de la coopération européenne. Strasbourg 1951.
CRIPPS ST.	Financial and Economic Statement 1948. Hansard 5. Serie, Bd. 449.
—	Economic and Financial Statement 1949. Hansard 5. Serie, Bd. 463.
—	Budget Proposals and Economic Survey 1950. Hansard 5. Serie, Bd. 474.
CRUM W.	Fiscal Problems in Transition and Peace. A.E.R. 1945.
DALTON H.	Budget Speech 1945. Hansard 5. Serie, Bd. 414.
—	Budget Speech 1946. Hansard 5. Serie, Bd. 421.
—	Budget Speech and Financial Statement 1947. Hansard 5. Serie, Bd. 436 und 444.
DOBRETSBERGER J.	A Critical Review on the Discussions on Full Employment. Kyklos, Vol. I. for 1947. Cmd. 7046.
Economic Survey	for 1948. Cmd. 7344.
—	for 1949. Cmd. 7647.
—	for 1950. Cmd. 7915.
—	for 1951. Cmd. 8195.
—	for 1952. Cmd. 8509.
The Economist	1944–1952. London.
ELLIS H. S. ed.	A Survey of Contemporary Economics. Philadelphia 1948.
Employment Policy	Cmd. 6527.

- Employment Policy and Organisation of Industry after the War. A Statement. London 1943.
 Finance Accounts of the United Kingdom. Für die Jahre 1945–1951. H.M. Stationary Office London.
- Financial Statement Copy of «Statement of Revenue and Expenditure as laid before the House by the Chancellor of the Exchequer when opening the Budget». Für die Jahre 1945–1952. H.M. Stationary Office London.
- FRIEDMAN M. Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. A.E.R. 1948.
 GAITSKELL H. Budget Proposals and Economic Survey 1951. Hansard 5. Serie, Bd. 486.
 – Budget Proposals and Economic Survey 1952. Hansard 5. Serie, Bd. 497.
 GERLOFF W. und NEUMARK F. Handbuch der Finanzwissenschaft. 2. Auflage, Tübingen 1952.
- GRAY A. Economics, Yesterday and Tomorrow. E.J. 1949.
 HAAVELMO T. Multiplier Effect of a Balanced Budget. *Econometrica* 1945.
 HABERLER G. Multiplier Effect of a Balanced Budget. A Reply. *Econometrica* 1946.
 HANSEN A. Full Recovery or Stagnation. New York 1938.
 – Fiscal Policies and Business Cycles. New York 1941.
 – Economic Policy and Full Employment. London 1947.
 – Three Methods of Expansion through Fiscal Policy. A.E.R. 1945.
- HARRIS S. E. ed. Postwar Economic Problems.
 – ed. The New Economics. London 1949.
- HARROD R. F. Are these Hardships Necessary? London 1947.
 – The Fall in Consumption. *Bull. Inst. Stat.* 1948.
 HART A. Mode-building and Fiscal Policy. A.E.R. 1945.
 HAYECK F. Road to Serfdom. London 1944.
 HICKS J. R. The Problems of Budgetary Reform. Oxford 1950.
 – Income Tax and Incentive to Effort. *Ea.* 1945.
 – The Empty Economy. *Lloyds Bank Review* 1947.
- HICKS U. Public Finance. London 1947.
 – Die öffentliche Finanzwirtschaft Großbritanniens 1799–1949. In GERLOFF/NEUMARK: Handbuch der Finanzwissenschaft.
 – The Terminology of Tax Analysis. E.J. 1946.
 – The Budget as an Instrument of Policy. *Three Banks Review* 1953.
- HITCH T. Meaning and Measurement of Full or Maximum Employment. *Rev. Ec. Stat.* 1951.
 JACK D. Full Employment in Retrospect. E.J. 1952.
- JEWKES J. Ordeal by Planning. London 1948.
 KALDOR N. Appendix C, in Beveridge Full Employment in a Free Society.
 KALECKI M. Full Employment by Stimulating Private Investment? O.E.P. 1945.
 – Employment in the United Kingdom During and After the Transition Period. *Bull. Inst. Stat.* 1944.
- KEYNES J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London 1936.
 KÜNG E. Zur angelsächsischen Diskussion über Multilateralismus und Vollbeschäftigung. *Außenwirtschaft* 1947.
- LENER A. The Economics of Control. New York 1944.
 Lever Brothers & Unilever Ltd. ed. The Problem of Employment. London 1943.
- LEWIS W. The Principles of Economic Planning. London 1949.
 LITTLE I. M. D. Direct versus Indirect Taxes. E.J. 1951.
 MANN FR. Re-orientation through Fiscal Policy. *Kyklos* 1949.
 McMAHON The Purchase Tax. *Fabian Pamphlet*. London 1952.
 MEADE J. Planning and the Price Mechanism. London 1948.
 – Mr. Lerner on «The Economics of Control». E.J. 1945.
 – Financial Policy and the Balance of Payments. *Ea.* 1948.
- Midland Bank Review The Growing Importance of Government Finance. London 1949.
 MUSGRAVE R. Alternative Budget Policies for Employment. A.E.R. 1945.
 – Fiscal Policy in Prosperity and Depression. A.E.R. 1948.
- National Income and Expenditure of the United Kingdom 1938 to 1946. *Cmd.* 7099.
 National Income and Expenditure 1946–1951. Central Statistical Office. London 1952.
- NEUMARK F. Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung. Bern 1947.
 OHLIN B. The Problem of Employment Stabilization. London 1950.
 PAISH F. Cheap Money Policy. *Ea.* 1947.
 – The Budget and Economic Policy. L. C. E. S. 1949.

- PAULSEN A. Neue Wirtschaftslehre. Berlin 1952.
- PEACOCK A. The Economics of National Insurance. London 1952.
- A Note on the Theory of Income Distribution. Ea. 1951.
- Fiscal Policy and National Budgeting. Revue de Science et Législation financières 1953.
- Personal Incomes Cmd. 7321.
- PIGOU A. The Food Subsidies. E.J. 1948.
- Readings in Business Cycle Theory. Philadelphia 1944.
- Report of the Commissioners of H.M.'s Inland Revenue. Für die Jahre 1945–1951. London H. M. Stationary Office.
- RHODES E. C. Distribution of Incomes in the United Kingdom in 1938 and 1947. Ea. 1950.
- The Inequality of Incomes in the United Kingdom. Ea. 1952.
- RICARDO D. Principles of Political Economy. Ed Gonner.
- RITTER L. S. Alternative Anti-Inflationary Fiscal Policies. Review of Economic Studies 1950.
- ROBBINS L. The Economic Problem in Peace and War. London 1950.
- The Concept of Full Employment as an Objective of Economic Policy. In den «Comptes-rendus des travaux de la société d'économie politique de Belgique». Brüssel 1949.
- ROBINSON E. A. G. Sir W. Beveridge on Full Employment. E.J. 1945.
- British Economic Policy 1945–1950. L. C. E. S. 1950.
- ROBINSON J. Introduction to the Theory of Employment. London 1937.
- Essays in the Theory of Employment. London 1937.
- Budget et Inflation. Bulletin de l'Institut de Science économique appliquée 1946.
- LA ROCHE CH. Beschäftigungspolitik in der Demokratie. Zürich 1947.
- SALIN E. Einleitung zur deutschen Ausgabe «Vollbeschäftigung» des Statistischen Institutes der Universität Oxford. Bern 1946.
- SCHUMPETER J. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern 1950.
- English Economists and the State Managed Economy. J. P. E. 1949.
- SEERS D. The Levelling of Incomes since 1938. Oxford 1951.
- SHIRRAS F. und ROSTAS L. The Burden of British Taxation. Cambridge 1942.
- SMITHIES A. Federal Budgeting and Fiscal Policy. In Ellis H. ed. A Survey of Contemporary Economics.
- VON STACKELBERG H. Grundlagen der Volkswirtschaftslehre. Bern 1948.
- Statistik über die Kriegsanstrengungen Großbritanniens. London 1944.
- STONE R. The Use and Development of National Income and Expenditure Estimates. In Chester ed. Lessons of the British War Economy.
- The Measurement of National Income and Expenditure. E.J. 1947.
- A Symposium on Fiscal and Monetary Policy. Rev. Ec. Stat. 1946.
- The Times Survey of British Export Industries. Januar 1947.
- TURVEY R. The Theory of Inflation in a Closed Economy. E.J. 1951.
- United Nations ed. National and International Measures for Full Employment. New York 1949.
- Vollbeschäftigung herausgegeben vom Statistischen Institut der Universität Oxford. Deutsche Übersetzung. Bern 1946.
- Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft. Zürich 1951.
- WAGNER V. F. Die Nachkriegsdeflation. ZfVSt. 1945.
- Rüstungskonjunktur und Inflation. «National Zeitung», Nr. 476, Basel 1950.
- Der Expertenbericht der UNO über die Vollbeschäftigungspolitik. Privat-Kommerzbank AG., Zürich 1951.
- Betrachtungen zur neuen Geld- und Kreditpolitik. ZfVSt. 1952.
- Preise und Löhne bei Vollbeschäftigung. ZfVSt. 1954.
- Sparen und Vollbeschäftigung. Zeitschrift für Nationalökonomie 1954.
- WALLICH H. Income Generating Effect of a Balanced Budget. Q. J. E. 1944.
- WEAVER F. Taxation and Redistribution in the United Kingdom. Rev. Ec. Stat. 1950.
- WORSWICK G. D. N. The British Economy 1945–1950. Oxford 1952.
- und ADY P. H. ed.

Curriculum vitae

Ich, Alexander Walter Krauer, wurde als Sohn der Elsa und des Dr. Karl Krauer-Winkler, Chemiker, am 3. Juni 1931 in Basel geboren. Ich bin Bürger von Littau (Luzern) und Basel.

Nach dem Abschluss der Primarschule in Basel trat ich 1942 in das Realgymnasium Basel ein, das ich bis zum Erwerb des Maturitätszeugnisses im Jahr 1950 besuchte. Im gleichen Jahre immatrikulierte ich mich an der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel, wo ich zunächst bis zum Wintersemester 1951/52 und dann wieder in den Jahren 1954 und 1955 eingeschrieben war. Während dieser Zeit besuchte ich Vorlesungen oder Seminare folgender Dozenten: Prof. Wagner, Prof. Salin, Prof. Furlan, Prof. Simonius, Prof. Ruck, Prof. Imboden, Prof. Brogle, Prof. Germann, Prof. Lewald, Prof. Staehelin, Prof. von den Steinen, Prof. Weber, Prof. Niehans, Dr. Renfer, Dr. Reinhard, Mr. Gimson.

Im Sommersemester 1952 war ich an der Faculté de Droit der Universität Paris immatrikuliert und nahm an Vorlesungen und Kursen der Herren Prof. Laufenburger, Prof. Perroux, Prof. Jeanneret und Prof. James teil. Im Jahr 1953 studierte ich während zweier Semester an der London School of Economics bei folgenden Dozenten: Prof. Meade, Prof. Robbins, Prof. Allen, Prof. Paish, Prof. Brown, Dr. Ryan, Mr. Peacock, Mr. Turvey, Mr. Knox, Mr. Morgan, Mr. Day.

Die vorliegende Dissertation entstand auf Anregung und unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. V. F. Wagner.

